

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

LIKKUMATTOMUUS POIKKIHALLINNOLLISENA HAASTEENA KUNTIEN  
ENNALTAEHKÄISEVIEN HYVINVOINTIPALVELUJEN TUOTANNOSSA

Kunta- ja aluejohtaminen

Pro gradu -tutkielma

Saana Mäkikalli

Marraskuu 2014

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

MÄKIKALLI, SAANA: Liikkumattomuus poikkihallinnollisena haasteena kuntien ennaltaehkäisevien hyvinvointipalvelujen tuotannossa

Pro gradu – tutkielma, 74s., 10 liitesivua

Kunta- ja aluejohtaminen

Marraskuu 2014

Avainsanat: liikkumattomuus, hyvinvointipalvelut, verkostohallinta, kolmas sektori, poikkihallinnollisuus

---

Tämä tutkielma tarkastelee paikallisen julkisen sektorin organisaation kykyä vastata liikkumattomuuteen poikkihallinnollisena ongelmana. Liikkumattomuus on julkiselle sektorille ongelma, joka tuottaa merkittäviä kustannuksia sosiaali- ja terveystalouden tarpeen lisääntyessä. Kunnan rooli korostuu liikkumattomuuden ennaltaehkäisyssä ennen kaikkea kustannuksien maksajana.

Tutkimuksen aineisto on kerätty kolmessa eri vaiheessa. Tutkimuksen teemaan syvennyttiin ensin asiantuntijahaastattelulla, joiden analysoinnin perusteella luotiin varsinaiset tutkimuskysymykset, sekä tarkennettiin toisen vaiheen haastattelujen kysymyksiä. Tutkimuksen toinen vaihe rakentui Hyvinkään kaupungin eri toimialojen edustajien teemahaastatteluille. Toisen vaiheen teemahaastattelujen perusteella tarkasteltiin kaupungin organisaation kykyä toimia poikkihallinnollisesti etsittäessä ratkaisua ongelmaan, jonka vaikutukset ulottuvat kuntalaisen hyvinvoinnin näkökulmasta useamman toimialasektorin tehtäväkenttään Hyvinkään kaupungin poikkihallinnollisen tarkastelun lisäksi tutkimukseen haettiin laajempaa tarkastelua myös kunnan ja paikallisten liikuntayhdistyksien välisestä verkostoyhteistyöstä keräämällä havainnointiaineistoa Hyvinkään kaupungin liikuntatoimen järjestämästä seurafoorumista.

Tutkimus osoittaa että onnistunut liikuntatoiminnan johtaminen kunnassa edellyttää vahvaa vastuunkantoa, mikäli kunta haluaa vastata liikkumattomuuden haasteeseen. Johtajuus edellyttää poikkihallinnollista ja toimijasektorit ylittävää verkostoyhteistyötä. Toimiva yhteistyö edellyttää toimijoiden välistä avoimuutta ja luottamusta, asiasta motivoituneita toimijoita, sekä innostusta kehittämistyöhön ja rohkeutta ajatella kunnallisia palveluja täysin uudentyyppisistä lähtökohdista.

## SISÄLLYS

1 JOHDANTO .....	1
1.1 Aiempi tutkimus ja tutkimuskysymykset .....	3
1.2 Case Hyvinkää.....	5
1.3 Tutkimuksen toteutus .....	7
2 LIIKKUMATTOMUUS HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN ONGELMANA .....	11
2.1 Hyvinvointi laaja-alaisena hyvinvointivaltion tavoitteena.....	12
2.2 Hyvinvointivaltio.....	20
2.3 Liikuntapalvelut osana ennaltaehkäisevien hyvinvointipalvelujen kenttää .....	26
3 PALVELUYHTEISTYÖN MUODOT PAIKALLISELLA TASOLLA .....	35
3.1 Kansalaisyhteiskunta ja yhteisöllisyys .....	39
3.2 Kolmas sektori yhteistyössä kunnan kanssa liikkumattomuuden haasteen edessä .....	44
3.2 Kuntien verkostohallinta ennaltaehkäisevässä hyvinvointityössä.....	46
4 LIIKKUMATTOMUUS POIKKIHALLINNOLLISEN JA TOIMIJASEKTORIT YLITTÄVÄN HALLINNAN HAASTEENA .....	52
4.1 Aineiston analyysi .....	53
4.2 Liikunnan ja liikkumattomuuden käsitteiden uudelleen määrittäminen .....	55
4.3 Into kehittämiseen ja innovointiin .....	62
4.4 Yhteisten tavoitteiden määritteleminen .....	63
4.6 Tiedolla johtaminen.....	65
5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	72

## 1 JOHDANTO

“Ihminen uhraa terveytensä, jotta saisi rahaa. Sitten hän uhraa rahaa saadakseen takaisin terveytensä. Ja sitten hän on niin huolissaan tulevaisuudesta, että hän ei nauti tästä hetkestä. Seurauksena on se, että hän ei elä tässä hetkellä eikä tulevaisuudessa, hän elää kuin hän ei koskaan kuolisi, ja sitten hän kuolee, eikä ole oikeastaan koskaan edes elänyt.”

- Dalai Lama

Suomi on 1960-luvulta alkaen keskittynyt kehittämään yhteiskuntarakennetta, joka perustuu solidaarisuuteen ja palvelujen saatavuuden tasa-arvoon. Rakentumisen tuloksena syntyneen hyvinvointivaltion tarjoama palveluverkko on pyritty kokoamaan niin, että jokaisella kansalaisella olisi yhtäläiset mahdollisuudet elää onnellista ja tervettä elämää. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2011.) Hyvinvointivaltio on muodostunut käsitteeksi sen 50 vuotta kestäneen kehityshistorian aikana. Pohjoismaista hyvinvointivaltiomallia on tarkasteltu laajasti myös kansainvälisessä tutkimuksessa. Hyvinvointivaltion käsite on muodostunut arkipäiväiseksi argumentointikeinoksi erityisesti politiikassa, joka näkyy erityisesti hallitusohjelmissa ja periaatekannanotoissa (Heuru, Mennola & Ryyänen, 76, 2011).

Hyvinvointivaltiokehityksen myötä myös hyvinvoinnin käsite on muuttumassa. Pohjoismaissa hyvinvointi on nähty osana julkisen sektorin tehtäväkenttää. Suomalainen hyvinvointivaltio on rakennettu hyvinvoinnin peruseräille. Lähtökohtana on, että yksilö voi hyvin kokonaisvaltaisesti koko elämänsä ajan. Hyvinvoinnin määritelmä linkittyy myös aika- ja tilanperspektiiviin: Nykypäivänä hyvinvointi nähdään hyvin erilaisena kuin esimerkiksi 1800-luvun Suomessa. (Koivisto, Lehtikoinen & Pasanen- Willberg jne. 2010, 10–16.) Hyvinvoinnin kokemus on kuitenkin ennen kaikkea subjektiivinen. Kansantalouden kehittyessä ja elintason noustessa myös koettu hyvinvointi on muuttunut. Emme voi tarkastella hyvinvointia samanlaisessa kontekstissa kuin sitä on tarkasteltu esimerkiksi sotien jälkeen.

Hyvinvoinnin ja teknologian kehityksen myötä myös ihmisen fyysinen aktiivisuus on laskenut. Elintason nousu tuo mukanaan myös elintasoon liittyviä ongelmia, kuten ravintoon ja liikkumattomuuteen liittyvät muutostekijät ovat osoittaneet. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tekemän FINRISKI 2012 – terveystutkimuksen mukaan suomalaisten vapaa-ajan liikunta lisääntyi 1970 - ja 1980 -luvulla, mutta nyt vapaa-ajan liikunnan kasvu on pysähtynyt. Kokonaisuudessaan 40 vuoden aikana vapaa-ajan liikunnan määrä on kasvanut. Suomalaisten vapaa-ajan liikunnan

määrän kasvun pysähdys yhdistettynä työn fyysisen kuormittavuuden tasaiseen laskuun vuodesta 1972 alkaen on johtanut siihen, että suomalaisten fyysinen aktiivisuus on 2000 -luvulla ollut historiallisen heikkoa. (Borodulin & Jousilahti 2012.)

Liikkumattomuus on myös ilmiö joka polarisoituu vahvasti yhteiskunnassa. Vuosien 2007 ja 2012 välisenä aikana miesten vapaa-ajan liikunta on hieman lisääntynyt, kun naisten liikunta on vähentynyt. Muutos on kuitenkin ollut hyvin vähäistä. FINRISKI 2012 -tutkimuksen tuloksista käy myös ilmi että sukupuolieroja suurempi vapaa-ajan liikkumiseen vaikuttava indikaattori oli koulutus, joka polarisoi voimakkaasti väestöä. Nuoret ja korkeasti koulutetut liikkuvat keskimääräisesti enemmän kuin vanhat ja vähemmän koulutetut. Samanaikaisesti kaikista nuorimmat (25–34-vuotiaat) työikäiset tekivät kaikista eniten istumatyötä. Tilastoinnin 40 vuoden aikana työmatkaliikunta on vähentynyt, mutta vuodesta 1992 se on pysynyt tasapainossa. (Borodulin & Jousilahti 2012.) Kansainvälisesti tarkasteltuna aikuisista (yli 15-vuotiaista) lähes jopa kolmas ei täytä WHO:n terveystiikuntasuosituksia (WHO 2010, 30–31.)

Liikkumattomuuden aiheuttamat kansanterveydelliset ongelmat ovat julkisen sektorin näkökulmasta rahoituksellinen riski. Yksi valaiseva esimerkki liikkumattomuuden aiheuttamista ongelmista on diabeteksen kustannukset Suomessa. Vuosien 1998–2007 aikana kakkostyypin diabeteksen vuosikustannukset ovat nousseet Suomessa keskimäärin 6,2 prosenttia vuodessa. Näiden vuosien aikana myös diabeetikkojen määrä on kasvanut keskimäärin 4,8 prosenttia vuodessa. Vuonna 2007 diabeetikkojen sairaanhoidon kustannukset olivat Suomessa 1 034 miljoonaa euroa ja tuottavuuskustannukset 1 333 miljoonaa euroa, kokonaisuudessaan 2,7 miljardia euroa. Kokonaisterveydenhoidonkustannuksista diabeteksen hoitoon käytettiin Suomessa 8,9 prosenttia. (Dehko 2007–2011,20.) WHO on arvioinut että jopa 90 prosenttia 2 -tyypin diabetestapauksista olisi mahdollista välttää ruokailutapojen muutoksella, tupakoinnin lopettamisella sekä fyysisen aktiivisuuden lisäämisellä. (WHO 2003, 60–61.)

Hyvinvointivaltio on monella tapaa uusien haasteiden edessä. Yhteiskunnallinen nopea muutos on asettanut myös hallinnolliselle rakenteelle kehitystarpeita, joihin ei ole kyetty talouspaineiden alla täysin vastaamaan.

Taloustieteen professori Sixten Korkman kirjoittaa vuonna 2011 ilmestyneessä raportissaan Onko hyvinvointivaltiolla tulevaisuutta? hyvinvointivaltion resursseista ja tulevaisuuden mahdollisuuksista. Erityisesti Korkman muistuttaa, että rakennettu hyvinvointivaltio on yhteiskuntarakenteellinen menestys. Hyvinvointivaltion saavutukset eivät tarvitse uudelleenarviointia. Kustannustehokkaat palvelut ja vakuutusratkaisut mahdollistavat köyhyyttä

ehkäisevän ja tasa-arvoa lisäävän yhteiskuntarakenteen. Suomi ja muut Pohjoismaat ovat kyenneet yhdistämään menestyksekkäästi taloudellisen tehokkuuden sekä sosiaalisen oikeudenmukaisuuden.

Suomen huoltosuhde on kuitenkin muuttumassa tulevana vuosina julkistalouden rahoituksen näkökulmasta erittäin haastavaksi. Väestö ikääntyy ja terveydenhuollon sekä muiden sosiaalipalvelujen menot tulevat kasvamaan huoltosuhteen muutoksen takia. Suomessa muutoksen arvioidaan olevan jyrkempi kuin muualla Euroopassa. Kokonaisvaltaisesti tarkasteltuna talouden kestävyysvaje luo Korkmanin (2011) mukaan muutostarpeita kansallisella tasolla.

### 1.1 Aiempi tutkimus ja tutkimuskysymykset

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan kunnan yhteistyöverkostojen toimintaa ennaltaehkäisevien hyvinvointipalvelujen järjestämisen näkökulmasta. Tarkastelu on rajautunut paikallisesti järjestettäviin ennaltaehkäiseviin hyvinvointipalveluihin, jotka pyrkivät ehkäisemään liikkumattomuuden ja fyysisen passiivisuuden vaikutuksia.

Tavoitteenani on herättää kysymys vastuun jakautumisesta ennaltaehkäisevän hyvinvointityön järjestämisessä. Kuka on vastuussa poikkihallinnollisista ja eri toimijasektorit ylittävistä ongelmista? Kun ongelma on yhteinen, kantaako kukaan erityisesti vastuuta ratkaisemisesta? Tutkimuksessa nousee esiin myös keskustelu suomalaisen hyvinvointivaltion periaatteiden kehityskulusta heikossa taloustilanteessa. Aineisto antaa näkymiä julkisen sektorin ennaltaehkäisevien palvelujen tuotannolle tuleville vuosille, jotka tulevat olemaan suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan historian näkökulmassa rakennemuutoshaasteiden takia ennennäkemättömän haasteelliset. Kykenemmekö oikealla palvelurakenteella ennaltaehkäisemään tiettyjä kansanterveydellisiä ongelmia, jolloin palvelutarpeen kasvu tulevana vuosina saataisiin pysäytettyä?

Tutkimuksen avulla haetaan vastauksia seuraaviin tutkimuskysymyksiin:

- 1) Minkälainen tavoite julkisen sektorin järjestämällä liikuntapalveluilla on liikunnan ennaltaehkäisevien hyvinvointivaikutuksien näkökulmasta?
- 2) Minkälainen kunnan eri toimialojen rooli on ennaltaehkäiseviä liikuntapalveluja järjestettäessä ja ovatko roolit mahdollisesti muuttumassa?
- 3) Minkälaista poikkihallinnollinen ja toimijasektorit ylittävä yhteistyö liikkumattomuuden ennaltaehkäisyssä on Hyvinkään kaupungissa?

Tutkimuksen pohjana käytetty kirjallisuus on kerätty vuosien 2013–2014 aikana. Kirjallisuuskatsauksessa esitellään ne lähteet, jotka parhaiten kuvaavat aihepiirin taustaa sekä selkeyttävät valittuja käsitteitä. Kunnan ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö hyvinvointipalveluja järjestettäessä on aiheena pitkälti sidoksissa suomalaiseen tutkimukseen, mikä johtuu suomalaisen paikallishallinnon poikkeuksellisista piirteistä. Tästä syystä suomalainen tutkimustieto on korostuneessa roolissa tämän tutkimuksen kirjallisuuskatsauksessa.

Kuntien verkostohallintaa ja erilaisia palvelutuotantojärjestelmiä on tutkittu 2000- ja 2010- luvuilla akateemisten tutkimuksien ja opinnäytetöiden muodossa, mutta tieto kuntien uusista toimintatavoista ja niiden muokkaantuvasta roolista verkostajohtamisesta on vielä melko rajattua. Aluekehityksen näkökulmasta verkostoja on tutkittu jo varsin runsaasti, mutta verkostajohtamisen näkökulma kuntien hallinnossa ja luottamushenkilöiden vallan rakentumisesta on rajallinen vielä toistaiseksi vähäisen empiirisen tutkimuksen takia. (Haveri & Pehk 2008, 11.)

Kolmas sektori nousi yhteiskunta- ja hallintotieteiden alalla mielenkiinnon kohteeksi 1990- luvulla. Kolmas sektori nähtiin yhtenä mahdollisena vastauksena työttömyyden ongelmaan ennen 2000-luvun vaihdetta, ja erilaiset paikallisen aloitteellisuuden ja kumppanuuden kehittämistä koskevat hankkeet saivat rahoitusta. (Kinnunen & Laitinen 1999, 10–12.) Kolmannelle sektorille asetettuihin tavoitteisiin kohdistui usein liian suuria odotuksia suhteessa sektorin sen hetkisiin resursseihin ja järjestäytymiseen. 1990-luvun alun talouskriisin jälkeen hyvinvointipalvelujen järjestämistä ja julkisen sektorin roolia Suomessa ryhdyttiin tarkastelemaan aivan uudelta pohjalta. Hyvinvointivaltion vahva palveluohjaus muuttui kohti aktiivista hyvinvointiyhteiskuntaa, jossa hyvinvointipalveluita tuottavien yritysten lisäksi myös järjestöt, säätiöt ja muut kolmannen sektorin toimijat nähtiin mahdollisina palvelujen tuottajina. Kolmannelle sektorille haaveillut tavoitteet rakentuivat 1990-luvun viimeisinä vuosina jopa yliodotuksiksi, kun kolmannen sektorin toimijoiden odotettiin tuovan ratkaisun muun muassa työllisyyskysymyksiin. (Helander 2004, 87–103)

Kuntien ja yksityisen sektorin välille syntyneet erilaiset markkinatalouden periaatteita noudattavat yhteistyötoimintamuodot palveluja järjestettäessä eroavat osittain kunnan ja kolmannen sektorin välisestä toiminnasta. Kunnan palvelutuottamisen ja tilaamisen erottamisen intressit ovat pitkälti taloudellisia (Kanaoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 179.) Tutkimuksen tavoitteena ei kuitenkaan ole vertailla kunnan palvelutuotantojärjestelmiä kolmannen ja yksityisen sektorin välillä, vaan enemmänkin tunnistaa kunnan ja kolmannen sektorin välisen palveluyhteistyön erityispiirteitä.

Liikunta – ja erityisesti liikkumattomuus on aiheena erittäin ajankohtainen. Tutkimuksen tavoitteena on nostaa esiin kysymys kuntien liikuntatoimen tavoitteista ja tarkastella sitä, onko liikkumattomuudesta aiheutuvat ongelmat tiedostettu myös muilla toimialasektoreilla, kunnallisella ja valtakunnallisella tasolla. Liikkumattomuuden haaste on ajanut liikuntatoimen julkisessa hallinnossa tilanteeseen, jossa sen on mahdoton toimia ainoana liikuntatavoitteiden edistäjänä. Liikkumattomuuden aiheuttamat ongelmat ulottuvat lähes kaikille julkisen sektorin toimialoille, tästä syystä ei voida ajatella että liikuntasektori kykenisi Suomessa ratkaisemaan yksin fyysisestä passiivisuudesta aiheutuvia ongelmia.

Kuntien liikuntatoimintaa tutkitaan Suomessa melko säännöllisesti ja sen tilaa arvioidaan muun muassa Kuntaliiton toimesta. Vuoden 2014 alussa Kuntaliitto toteutti kyselyn kuntien terveysliikunnan tilasta (Selkee & Sjöholm, 2014). Kyselyn avulla kartoitettiin kuntien eri toimialojen toimijoiden näkemyksiä liikuntapalvelujen tilasta heidän kaupungissaan. Uuden terveyttä edistävän liikunnan valtakunnallinen periaatepäätös ilmestyi lokakuussa 2013, se ohjaa yhä vahvemmin liikuntalaissa kunnille osoitettuja liikuntapalvelujen periaatteita. (Selkee & Sjöholm 2014, 2-3).

Liikunta ja liikkumattomuus ovat elintasomuutoksen historiaa tarkasteltaessa erittäin ajankohtaisia kysymyksiä. Pystyykö nykyinen hallintorakenne vastaamaan liikkumattomuudesta aiheutuviin ongelmiin ja miten eri toimialasektorit kykenevät tekemään yhteistyötä niin hallintorakenteiden sisällä, kuin yhteistyössä yksityisen sekä kolmannen sektorin kanssa? Terveysten edistäminen on yksi kunnan lailla säädettyistä tehtävistä. Kuka on vastuussa terveyttä edistävästä liikunnasta Suomessa? Kyetäänkö nykypäivän haasteisiin vastaamaan nykyisellä liikuntapolitiikalla vai tarvitsemmeko täysin uudenlaisen lähestymistavan tarkastella liikuntaa ja liikkumattomuutta?

## 1.2 Case Hyvinkää

Tutkimus toteutetaan tapaustutkimuksena. Tapaustutkimuksen aineisto koostuu yksittäisistä tapauksesta tai pienestä joukosta suhteessa toisiinsa olevia tapauksia, joista tuotetaan yksityiskohtaista intensiivistä tietoa. Aineistonkeruussa hyödynnetään useita eri menetelmiä. (Saarela-Kinnunen & Eskola 2010.) Tässä tutkimuksessa tutkittavaa kohdetta lähestytään ensin teemahaastattelujen kautta. Toisessa haastatteluvaiheessa hyödynnetään havainnointimenetelmää.

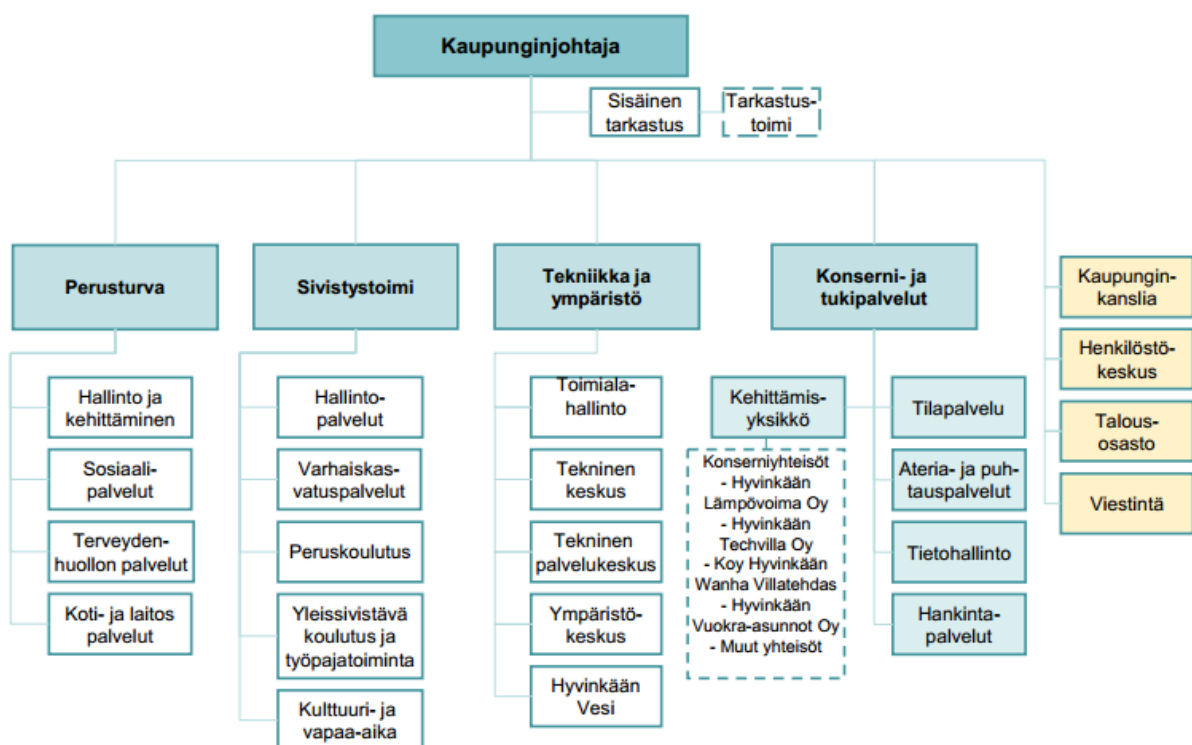
Hyvinkää on Pohjois-Uudellamaalla sijaitseva noin 46 000 asukkaan kaupunki. Hyvinkään kaupungin hallinto on jakautunut neljään toimialaan: perusturva, sivistystoimi, tekniikka- ja ympäristötoimi sekä konserni- ja tukipalvelut. (Hyvinkään kaupunki 2014.) Tarkastelen



liikkumattomuutta hallinnon eri alat ylittävänä haasteena ja toisaalta kunnan ja kolmannen sektorin välisenä haasteena.

Hyvinkään kaupungissa liikunnan edistämistyöhön osallistuvat liikuntatoimen lisäksi opetustoimi, ympäristötoimi, sosiaali- ja terveystoimi, kaavoitus- ja kaupunkisuunnittelu sekä tekninen toimi, jotka mainitaan kaupungin vuosien 2013–2023 liikuntasuunnitelmassa. (Ahonen & Suomi 2013, 51.)

Hyvinkään kaupunki on hyväksynyt liikuntasuunnitelman vuosille 2013–2023. Ahonen ja Suomi (2013) toteuttivat kaupungin liikuntatoimelle kolmiosaisen tutkimuksen, jossa he selvittivät Hyvinkään kaupungin liikunta- ja urheilukulttuurin nykytilaa ja esittelivät sen vuonna 2012 väliraporttina viranhaltijoille, luottamusmiehille sekä urheiluseurojen edustajille. Tämän lisäksi he suorittivat tutkimuksen väestön liikuntaharrastuneisuudesta, urheiluseuroille suunnatun kyselyn, intressiryhmien haastattelut sekä asiakirja-analyysin. Tutkimuksesta saadun informaation pohjalta Hyvinkään kaupungille luotiin suuntalinjat 2013–2023 liikuntasuunnitelman muodossa.



Kuva 1. Hyvinkään kaupungin hallinto-organisaatio (Hyvinkään kaupungin internet- sivut 2014).

Yksi hyvinkääläiseen liikuntatoimintaan vaikuttava hanke on palveluverkkouudistus. Tällä hetkellä Hyvinkään kaupunki valmistelee peruspalveluverkon uudistamista, johon vaikuttavat myös osittain liikunnan kysymykset. Koulujen ja päiväkotien sijoittumisella suhteessa asuinalueiden

asukasmääriin voi olla arkiliikuntamäärien näkökulmasta suuri merkitys. Pidemmät koulu- ja päiväkotimatkat voivat parhaimmillaan lisätä lasten- ja nuorten fyysisen aktiivisuuden määrää. Lisäksi palveluverkkosuunnitelmiin kirjatut vaihtoehdot vaikuttavat sisäliikuntatilojen määrään Hyvinkään kaupungissa. (Hyvinkään palveluverkkosuunnitelmaluonnos 2015–2025.)

Liikuntatoiminta on suurin vapaa-ajan harrastusmuoto Hyvinkäällä. Sen pyörittämiseen osallistuu kattava määrä vapaaehtoisia. Harrastus- ja kuntoliikuntatoimintaan osallistuu 1 600 vapaaehtoista hyvinkääläistä ja kilpailutoimintaan 1 400. Yleisissä järjestöllisissä tehtävissä toimii Hyvinkäällä noin 700 vapaaehtoista ja nuorisotoiminnassa mukana on 1 700 hyvinkääläistä. Kokonaisuudessaan Hyvinkäällä tehdyn vapaaehtoistyön arvo on karkeasti arvioituna noin kaksi miljoonaa euroa vuodessa. (Ahonen & Suomi 2013, 6.)

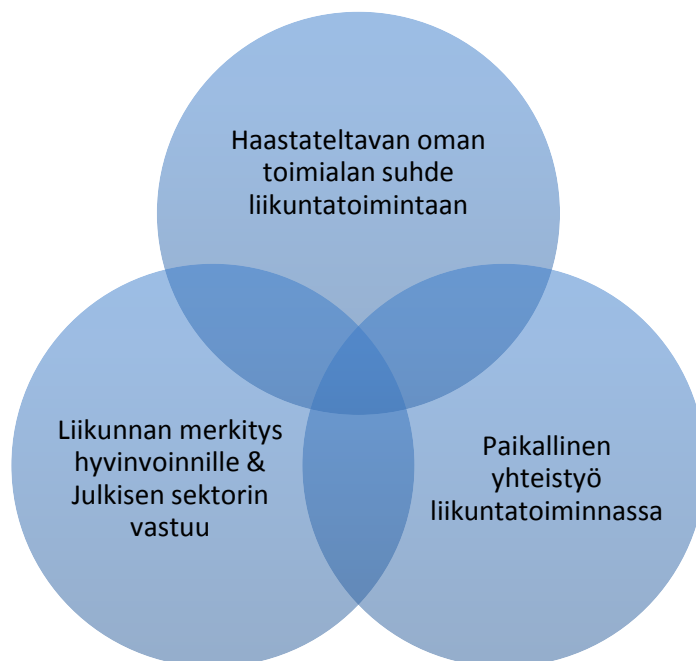
Hyvinkään kaupungin kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta päätti kokouksessaan 29.8.2013 alkaa periä kiinteistöjen vapaa-ajan käytöstä palvelumaksua 1.8.2014 alkaen. Ennen tätä salivuorot ovat olleet vuokravapaita tuottoa tavoittelemattomalle toiminnalle. (Hyvinkään kaupungin kulttuuri- ja vapaa-aika lautakunta 29.8.2013/72§). Yhdistyksillä ja muilla kolmannen sektorin toimijoilla on ollut mahdollisuus hakea vuokravapaita vakiovuoroja koulujen liikuntasaleihin kahden vuoden ajaksi kerrallaan vuodesta 2011 alkaen. Ennen vuotta 2011 liikuntasalivuorot jaettiin kerran vuodessa. Vuodesta 2014 alkaen maksumuutos saattaa muuttaa mielenkiintoisella tavalla urheiluseurojen ja kunnan keskinäiseen yhteistyösuhteeseen. Mieltävätkö yhdistykset mahdollisesti yhteistyötoiminnan kaupungin kanssa enemmän asiakkuusperustaiseksi toiminnaksi maksujen keräämisen jälkeen, vai näkevätkö he edelleen jakavansa julkisen sektorin kanssa vastuun terveyttä edistävän liikunnan tavoitteista?

### 1.3 Tutkimuksen toteutus

Hyvinkää valikoitui tapaustutkimuskohteeksi erityisesti elokuussa 2014 tapahtuneen salivuorohinnoittelun muutoksen takia. Lisäksi Hyvinkäällä on suhteellisen vahva liikunta-imago verrattuna sen ympäryskuntiin ja paljon potentiaalia kehittää sitä (Ahonen & Suomi 2013, 42–43). Tutkimusaiheeseen tutustuminen aloitettiin kirjallisuuden tarkastelulla. Kirjallisuuskatsaukseen valikoituneet lähteet löytyivät asiasanoilla: liikkumattomuus, hyvinvointipalvelut, verkostohallinta.

Tätä tutkimusta varten tehtiin yhteensä seitsemän haastattelua. Haastattelut toteutettiin heinäkuusta 2014 syyskuuhun 2014 ulottuvalla ajanjaksolla. Ensimmäisistä kahdesta haastattelusta kerättiin yleisesti tietoa julkisen sektorin liikuntatoiminnasta valtakunnallisella ja paikallisella tasolla. Kahden ensimmäisen haastattelun jälkeen täsmentyi, että paikallisen liikuntatoiminnan yhteistyötä

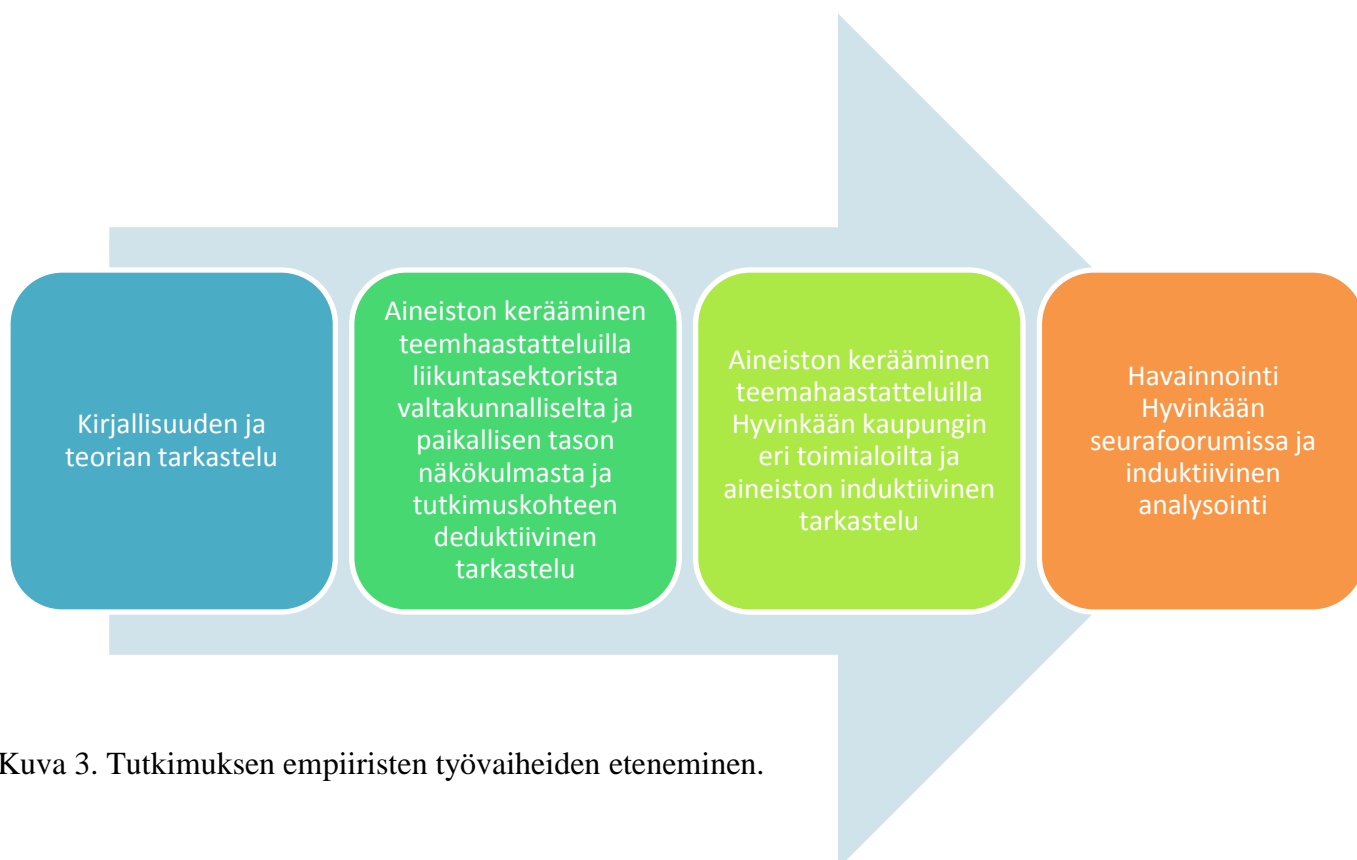
tulee tarkastella toisaalta poikkihallinnollisesti kunnan organisaatiossa ja toisaalta toimijasektorit ylittävänä toimintana. Tässä tutkimuksessa toimijasektoreiden välinen yhteistyö rajattiin kunnan ja kolmannen sektorin väliseen yhteistyöhön. Haastattelut toteutettiin yksilöhaastatteluina. Haastattelurunko rakentui etukäteen valittujen teemojen ympärille, jotka toistuivat kaikissa haastatteluissa. Haastattelujen kolme teemaa (Haastateltavan toimialan suhde liikuntatoimintaan, liikunnan merkitys hyvinvoinnille ja julkisen sektorin vastuu, paikallinen yhteistyö liikuntatoiminnassa) muotoutuivat kirjallisuutta tarkasteltaessa.



Kuva 2. Teemahaastattelujen teemat.

Hirsijärvi, Remes ja Sajavaara (2009, 208–209) kuvaavat teemahaastattelua avoimemmaksi haastattelumenetelmäksi kuin strukturoitua haastattelua, mutta haastattelija on kuitenkin valmistellut keskustelun pohjaksi teemapohjia, toisin kuten avoimessa haastattelumenetelmässä. Teemahaastattelu valikoitui parhaiten tutkimuksen ensimmäisen vaiheen tiedonkeruumenetelmäksi, sillä ensimmäisten haastattelujen tavoitteena oli saada asiantuntijoilta mahdollisimman kattava kuva tämän hetken liikuntapalvelujen merkityksen nykytilanteesta sekä kartoittaa mielipiteitä tulevista kehityssuunnauksista. Teemahaastattelu pohjautuu Hirsjärven ja Hurmeen (2011,47) mukaan kohdennetun haastattelun (the focused interview) perinteeseen, joka on saanut alkunsa jo 50-luvulla. Lähtökohtana kohdennetussa haastattelussa on oletamus, että haastateltava on kokenut jotain ja haastattelija on etukäteen tutustunut ennalta valittuihin teemoihin. Näin ollen tutkijalla on jo tietty ennakkokäsitys tutkittavasta kokemuksesta. Kolmanneksi tutkija kehittää keräämänsä tiedon perusteella haastattelurungon, jonka on tarkoitus tukea keskustelua haastattelutilanteessa ja toisaalta

myös valmistaa haastateltavaa keskusteluun. Etukäteisvalmistautuminen on olennaista, jotta haastattelutilanteesta syntyy avoin, luottamuksellinen ja hedelmällinen keskustelu. Lopullinen haastattelutilanne keskittyy ennen kaikkea tarkastelemaan tutkittavan henkilön subjektiivisia kokemuksia ja näkemyksiä käsiteltävästä aiheesta, johon tutkija on jo etukäteen perehtynyt.



Kuva 3. Tutkimuksen empiiristen työvaiheiden eteneminen.

Tutkimuksen ensimmäisessä vaiheessa haastateltiin valtakunnallisen tason ja paikallisen tason liikuntatoimen asiantuntijaa. Toinen haastateltavista oli Hyvinkään kaupungin organisaation liikuntapalvelujen osaaja ja toinen Valtion Liikuntaneuvoston virkamies. Alkuperäinen tavoite tarkastella kunnan ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötoimintaa laajentui näiden haastattelujen pohjalta myös kunnan toimialojen välillä tapahtuvan yhteistyön tutkimiseen. Liikkumattomuus on ongelmana niin moniulotteinen, että sitä on mahdotonta ratkaista ainoastaan kunnan liikuntatoimen ja paikallisten urheiluseurojen yhteistyöllä.

Tutkimuksen tavoitteena oli ensimmäisessä tutkimusvaiheessa kerätä tietoa ja ymmärrystä siitä, nähdäänkö ennaltaehkäisevät hyvinvointipalvelut julkisen sektorin tehtävänä, koetaanko liikuntapalvelut merkitykselliseksi osaksi kuntien ennaltaehkäisevää hyvinvointipalvelukenttää ja

onko ennaltaehkäiseviä hyvinvointipalveluja mahdollista järjestää tai suunnitella kolmannen sektorin toimijoiden kanssa paikallisella tasolla?

Kahden ensimmäisen haastattelun aineisto analysoitiin aineistolähtöisesti. Aineistolähtöisen analyysin perusperiaatteena on, etteivät analyysiyksiköt ole etukäteen harkittuja, vaan tavoitteena oli saada teoreettinen ymmärrys suomalaisesta liikkumattomuudesta ja siihen vaikuttavista tekijöistä. Todellisuudessa on mahdotonta muodostaa täysin objektiivista havaintoa kyseisistä teemoista, sillä kirjallisuuskatsaus vaikutti jo voimakkaasti haastattelukysymysten muodostumiseen. (vrt. Tuomi & Sarajärvi 2009, 95–96.) Ensimmäisten haastattelujen perusteella kunnan ja kolmannen sektorin välisen yhteistyötoiminnan lisäksi merkittävään osaan tutkimuksessa nousi kunnan sisäisten toimialojen välinen yhteistyö ja liikkumattomuuden ongelma poikkihallinnollisessa merkityksessä.

Seuraavat viisi haastattelua toteutettiin Hyvinkään kaupungin eri toimialojen työntekijöiden teemahaastatteluina. Toimialoista oli edustettuina perusturva (neuvolapalvelut), sivistystoimi (varhaiskasvatuspalvelut ja peruskoulutus) sekä tekniikan ja ympäristön toimialalla liikennesuunnittelu. Kolmannen sektorin edustajaksi valikoitui urheiluseuran työntekijä. Näiden haastattelujen aineiston analyysi suoritettiin teorialähtöisellä analyysillä, jossa nykyisiä toimintatapoja verrattiin Sosiaali- ja terveysministeriön terveysliikunnan edistämisen suosituksiin (2013:3) sekä Hyvinkään kaupungin liikuntasuunnitelmassa 2013–2023 (Ahonen & Suomi 2013) esiin nostettuihin toimialojen toimenpiteisiin. Haastatteluaineisto kykenee tarjoamaan rajatun määrän näkökulmia tutkittavaan ilmiöön. Olen pyrkinyt kuitenkin kokoamaan erilaisilla menetelmillä koottua aineistoa, jonka tavoitteena on muodostaa tapaustutkimus Hyvinkään kaupungin eri toimialojen sitoutumisesta terveyttä edistävän liikunnan edistämiseen. (Vrt. Tuomi & Sarajärvi 2009, 97.)

Kolmas aineistomuoto tässä tutkimuksessa on havainnointiaineisto Hyvinkään kaupungin seurafoorumista 16.9.2014, johon osallistui paikallisia urheiluseuratoimijoita. Havainnoidessani seurafoorumiin, osallistuin myös itse keskusteluun. Näin ollen voidaan puhua osallistuvasta havainnoimisesta. Havainnointiaineisto analysoitiin sisällönanalyysin keinoin, jolloin tutkittavasta ilmiöstä oli mahdollista saada kattava kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. Sisällönanalyysissä tutkittiin havainnoinnista koottuja muistiinpanoja ja pyrittiin rakentamaan niistä uudella tavalla looginen kokonaisuus. (Vrt. Tuomi & Sarajärvi 2009, 103–109.) Seurafoorumista kerätty havainnointiaineisto tuki teemahaastatteluista noussutta ajatusta siitä, että kunnan ja kolmannen sektorin suhde määrittyy monella tapaa palvelun tarjoaja – asiakas roolien kautta.

## 2 LIIKKUMATTOMUUS HYVINVOINTIYHTEISKUNNAN ONGELMANA

Suomessa organisoituja liikuntapalveluja järjestävät niin yksityinen, kolmas, kuin julkinenkin sektori. Kiinnostus organisoitujen liikuntapalvelujen järjestämiseen on jaettua yli toimijasektorien, mutta liikkumattomuuden kustannuksista vastaa viime kädessä julkinen sektori. Liikunnan ja fyysisen aktiivisuuden vähentyminen aiheuttaa kansanterveydellisesti merkittäviä fyysisiä sekä psyykkisiä hyvinvointiongelmia, jotka heijastuvat julkisen sektorin hyvinvointipalvelujen kysynnän määrään. Suomessa kunta kantaa suurinta vastuuta hyvinvointipalvelujen toteuttamisesta ja tässä tutkimuksessa kiinnostus kohdistetaan erityisesti kunnan intressiin järjestää organisoitua liikuntaa ennaltaehkäisevänä toimintana. (Liikuntalaki 1054/1998.)

Suomen liikuntalakia uudistetaan parhaillaan ja hallituksen esityksen mukaan lain on tarkoitus astua voimaan 1.1.2015 (Hallituksen esitys Eduskunnalle liikuntalaiksi ja laiksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 17§:n 9 kohdan kumoamisesta.) Uudessa liikuntalaissa otetaan erityisesti huomioon kunnan ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö ja osallisuuden kehittäminen aluetasolla. Valtion liikuntaneuvoston (2013:7) suosituksien mukaan liikunnan kansalaistoiminnan turvaaminen on yksi nyky-yhteiskunnan haasteista, joka tulisi ottaa laaja-alaisesti huomioon liikuntatoiminnan taloudellisia rahoitustukipäätöksiä tehtäessä. Vapaaehtoistoiminnan ja elinvoimaisen paikallisen kehittämistyön edellytyksenä on, että rahoitus ohjataan vahvasti myös suoraan toimintaan, eikä ainoastaan liikuntajärjestöjen hallinnollisiin tarpeisiin. Suurin osa liikuntaseuroille kohdennetusta tuesta syntyy kuntien erilaisten tukijärjestelmien kautta. Myös valtion liikuntabudjetti kattaa liikuntaseurojen kehittämiseen suunnattua projektirahoitusta. Vuonna 2013 opetus- ja kulttuuriministeriö jakoi seuratukea yhteensä 3,85 miljoonaa euroa, kohdennettuna liikuntabudjetin kansalaistoiminnan osuuteen. (Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2013:7, 34.) Vapaa-ajan liikuntatoiminta voi myös edistää yhteisöllisyyttä, antaa parhaimmillaan niin onnistumisen kuin epäonnistumisen kokemuksia, sekä lisätä kansalaistoiminnan kautta osallisuutta. (Vuori 2003, 15–36.) Hallituksen esityksestä uudeksi liikuntalaiksi ja Valtion liikuntaneuvoston suosituksista (2013:7) on tulkittavissa, että kansallinen näkemys liikuntatoimen järjestämisestä ohjautuu toimijasektorit ylittävään yhteistyöhön. Kunnan, yksityisen- sekä kolmannen sektorin toimijoiden välinen yhteistyö nähdään merkittävänä tekijänä paikallisella tasolla liikuntatoimintaa järjestettäessä. Entäpä liikkumattomuuden ja fyysisen passiivisuuden haaste: Kykenevätkö yksityinen – ja kolmas sektori vastaamaan liikkumattomuuden ongelmaan samalla tavalla kuin liikuntapalvelujen järjestämiseen? Tätä tarkastelen tarkemmin kolmannessa osiossa.

## 2.1 Hyvinvointi laaja-alaisena hyvinvointivaltion tavoitteena

Hyvinvoinnin edistäminen on nähty julkisen sektorin sosiaalipolitiikan tavoitteena aina maan itsenäistymisestä alkaen. Nykyisin hyvinvointimenokertymä on Suomessa vuosittain noin 50 miljardia euroa. (VATT 2007,1.) Tämä kertoo vahvasta sosiaali- ja terveystaloudellisuudesta, joka on kehittynyt erityisesti 1960-luvulta alkaen. Puhuttaessa pohjoismaisista hyvinvointivaltioista yhtenäisenä sosiaalidemokraattisena kontekstina, ovat edistynyt demokratia, tasa-arvoisuus ja antelias sosiaalipolitiikka tyypillisiä yhteiskuntaa määrittäviä ominaisuuksia. Kantavana ajatuksena on ollut että julkinen sektori kantaa yksilön kanssa vastuuta yhdessä heidän elämästään. (Julkunen 2006, 30–31.) Anneli Anttonen ja Jorma Sipilä (2000,20) toteavat, että ”hyvinvointivaltio ymmärretään kansalaisten tahdon ja poliittisen voiman aikaansaamaksi kollektiiviksi, joka ilmentää laaja-alaista solidaarisuutta ja halua huolehtia myös huono-osaisista yhteiskunnan jäsenistä”. Lähtökohtana on ollut, että yksilö voi hyvin kokonaisvaltaisesti koko elämänsä ajan. Hyvinvoinnin määritelmä linkittyy myös aika- ja tilanneperspektiiviin ja nykypäivänä hyvinvointi nähdäänkin nykypäivänä hyvin erilaisena kuin esimerkiksi 1800-luvulla Suomessa. (Koivisto, Lehikoinen & Pasanen- Willberg jne. 2010, 10–16.) Tässä luvussa selvitän hyvinvointivaltion kehityksen historiaa ja sen aikana tapahtunutta valtion, kunnan sekä kolmannen sektorin välillä muuttunutta vastuunjakoa. Lisäksi tarkastelen hyvinvoinnin käsitteen määrittymistä ja sen muutosta suhteessa yhteiskunnan muuhun kehitykseen.

Hyvinvointivaltion periaatteet ovat jatkuvan suurenuslasin alla talouden niukkuuden kysymyksien takia. Sixten Korkman (2011) on tarkastellut yhteiskunnan hyvinvointitavoitteita kriittisesti rahoitusongelmien näkökulmasta. Hyvinvointivaltion ongelmaksi on myös muodostumassa aivan erityinen rahoitusongelma kansakunnan vaurastuessa. Tämä tuottaa hyvinvointivaltion paradoksin. Kansantalouden vaurastuessa hyvinvointipalvelujen tuotannon tuottavuus kehittyy heikommin kuin muilla talouden sektoreilla. Palkat nousevat, jolloin julkisen sektorin kustannukset nousevat jopa nopeammin kuin muilla sektoreilla. Tulotason noustessa kansalaisten asettamat vaatimukset julkisille palveluille kasvavat myös.

Korkman nostaa myös esiin sen, että kansantalouden kehittyessä ja julkisten palvelujen laatuvaatimuksien kasvaessa on huomattavissa myös puutteita yksilö- ja lähimmäisvastuussa. Hyvinvointivaltio ei kykene sosiaalipolitiikan näkökulmasta koskaan olemaan valmis tai poistamaan täysin yhteiskunnallisia ongelmia, mikä johtuu kansantalouden kanssa muuttuvasta kansakunnasta. Tutkija toteaa myös, että pelkän perusturvan varassa elävien kansalaisten asemaa tulisi parantaa. Edellä esitetyt kehityssuuntaukset ovat aiheuttaneet sen, että kansakunnan

heikoimmissa olosuhteissa elävät jatkuvasti yhä kurjemmissa olosuhteissa, joka luo tasa-arvon näkökulmalle suuren haasteen.

Tärkeä tekijä, jonka Korkman myös nostaa esiin on se, ettei julkisia palveluja voida rakentaa velkarahoituksen varaan. Julkisen sektorin velkaantuminen on ollut välttämätöntä viime vuosina, mutta kehityskierre on saatava katkaistua, jotta talouskasvu olisi mahdollista. On myös kuitenkin tärkeää huomioida, jotta mahdollinen tuleva talouskasvu ei ole ainoa ratkaisu hyvinvointivaltion rahoitusongelmaan, mikä puolestaan liittyy jo edellä mainittuun hyvinvointivaltion paradoksiin. Verotuksen kiristäminen ei myöskään tuota ratkaisua lopullisiin hyvinvointivaltion rahoitusongelmiin. Korkeat veroasteet aiheuttavat tehokkuustappiota ja niiden merkitys lisääntyy globaalin maailmantalouden vaikutuksista.

Korkman uskoo, että työmarkkinoita ohjaavan politiikan tehokkaampi toteuttaminen mahdollistaisi hyvinvointivaltion rahoittamisen. Työttömyyteen johtavia syitä sekä työkyvyttömyyden ratkaisuja tulisi pohtia laajemmin ja saada aikaan luovempia ratkaisuja työttömyyden ehkäisemiseksi.

Julkisten palvelujen tehokkuus on myös olennaisessa osassa, kun tarkastellaan julkisen talouden kestävyysvajetta. Korkman luottaa siihen, että hyvinvointivaltion tavoitteista ei tarvitse välttämättä tinkiä, mikäli palvelutehostamisessa onnistutaan. Tämä edellyttää muun muassa vahvaa päätöksentekojärjestelmää, joka on kykenevä adaptoitumaan muuttuvaan tilanteeseen. Rakenteelliset hyvinvointivaltion muutokset tulevat vaatimaan poliittiselta ilmapiiriltä rohkeita ratkaisuja, jotka eivät Korkmanin mukaan tule onnistumaan nykyisellä konsensuspolitiikalla. Hän muistuttaa myös, että palvelujen tuottavuuden lisäksi on olennaista, että universaalisuuden periaatetta arvioidaan tulevaisuudessa kriittisesti. (Korkman 2011, 10–14.)

Vahvasta peruspalveluverkosta huolimatta, jota myös edellä esitelty Korkmanin argumentit puolustavat, hyvinvointi ei ole aina jakautunut tasaisesti kaikille. Erityisesti viime vuosina hyvinvointipolitiikasta keskusteltaessa vahvasti käytetty argumentti syrjäytyneistä nuorista on asettanut päättäjät pohtimaan rakenteellisia ratkaisuja nuorten hyvinvoinnin tukemiseksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön laskelmien mukaan syrjäytynyt nuori maksaa yhteiskunnalle 1,2 miljoonaa euroa. (Kärkkäinen, Taloussanomien, 2011, 18.4.) Toisaalta, mikäli asetelma käännetään päinvastoin, voidaan ajatella, että terve ja hyvinvoiva kansalainen edistää lähiympäristössään hyvinvointia ja tuottaa elinvoimaa ympärilleen.

Suomalaisen hyvinvointipolitiikan taustalla on kaksi demokraattista julkishallinnollista järjestelmää: valtio ja kunnat. Hyvinvointitehtävien määrittämisen historia näiden kahden



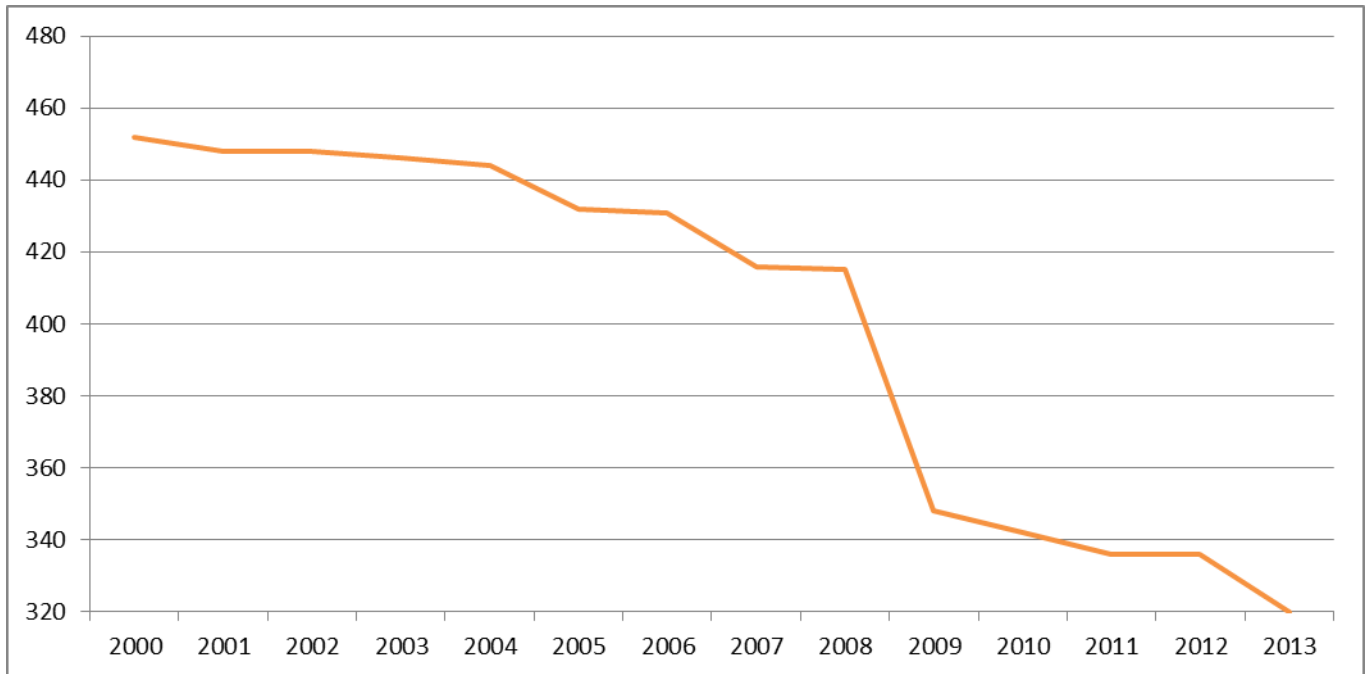
järjestelmän välillä on vaihdellut suomalaisen valtion kehityshistorian saatossa. Kuntalaissa kunnallishallinnon perimmäiseksi tavoitteeksi on määritelty asukkaiden hyvinvoinnin ja kestävä kehityksen edistäminen alueella. Periaatteella on vahva kansallisen lainsäädännön pohja, jotta yhteiskunnan hyvinvointirakenteen jatkuvuus turvataisiin ja jotta kaikki kunnat sitoutuisivat itsehallinnollisesta asemasta huolimatta samaan tavoitteeseen. (Hannus, Hallberg & E. Niemi 2009, 47.)

Kunnat toimivat itsehallinnollisessa asemassa suhteessa valtioon, mikä tarkoittaa sitä että paikallinen politiikka on oikeutettu päättämään kunnan palveluista Kuntalaissa asetettuja raamien puitteissa. Kunnallinen itsehallinto perustuu myös paikallisen väestön oikeuteen päättää paikallisista kysymyksistä edustuksellisen demokratian keinoin. Kuntalain (365/1995) 1. artiklassa todetaan ”Suomi jakautuu kuntiin, joiden asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa” ja ”kunnan päätösvaltaa käyttää asukkaiden valitsema valtuusto”. 1980-luvun lopusta alkaen paikallisen kunnallisen itsehallinnon kehitystä on pyritty vahvistamaan muun muassa keskushallinnon sääntelyn purkamisen avulla. Perustuslaissa (731/99) 121§ määritetään kunnan oikeutta itsehallintoon ja määritellään sen verotusoikeus.

Kuntalaissa (365/1995) 2. pykälässä määritellään kunnan tehtävät. Tehtävämäärittelyn mukaan kunta on velvoitettu hoitamaan itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Tehtävien lisäämistä, velvollisuuksia tai oikeuksia ei ole mahdollista muuttaa muuten kuin säätämällä lakia. Lainsäädäntöoikeus kuuluu Suomen eduskunnalle. Kunta voi sopimuksen nojalla vastata muistakin, kuin itsehallintoon kuuluvista tehtävistä. Kunnan tulee vastata itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa asetetuista tehtävistä. Vastuu on kunnalla, mutta järjestäminen on mahdollista myös toteuttaa muiden palvelutuottajien kanssa. Kuntalain (365/1995) 1 §:ssä todetaan, että kuntien itsehallinnon edellyttävän, että kunnille turvataan riittävät voimavarat selviytyä lakisääteisistä tehtävistään. Tässä viitataan (HE 309/1993 ja PeVM 25/1994) lainsäädäntöön. (Hannus, Hallberg & Niemi, 2009 47.) Valtion ja kuntien välinen vastuunjako hyvinvointipalvelutehtävien on vahvistunut yhä enenevässä määrin kuntien vastuulle. Kunnilla on lainsäädännössä asetettu suuri vastuu hyvinvointipalvelujen järjestämisessä. Järjestämistehtävää hallinnoidaan valtiotason hyvinvointipolitiikan muodostaman lainsäädännön avulla. (Kanaoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 14–15.)

Kuntien talouden ja palvelurakenteiden kehityksen näkökulmasta muutos on ollut 1990-luvulta alkaen todella voimakasta. Vuosien 2000 ja 2013 välillä kuntien määrä on laskenut 452:sta 320:een (Kuva 4.) Kuntaliitoksilla on pyritty rakentamaan kestävää palvelurakennekokonaisuutta, jonka

perusteella riittävä väestöpohja takaa kestävämmän rahoitus- sekä peruspalvelurakennepohjan. Keskimäärin suomalaiset kunnat ovat kuitenkin edelleen varsin pieniä. Kuntien mediaanikoko on 5 878 asukasta ja yli puolet kunnista on alle 6000 asukkaan kuntia. (Tilastokeskus. Kaupunkien ja kuntien lukumäärät 1917–2013.2014.)



Kuva 4. Kuntien määrän kehitys 2000-luvulla (Tilastokeskus 2014).

Kuntien määrän väheneminen heijastaa voimakasta organisaatiomuutosta suomalaisessa kuntahallinnossa. Peruspalvelujen järjestämisen näkökulmasta kuntaliitokset muuttavat myös kuntien peruspalvelurakennetta. Peruspalvelut ovat kunnan tehtäviä, jotka koskevat suurta määrää paikallisväestöstä ja niiden toimiminen on edellytys jokapäiväiseen elämään. Erityisryhmien, kuten vammaisten palvelujen turvaaminen on myös perusedellytys, vaikka ne eivät koskekaan valtaosaa paikallisväestöstä. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryynänen & Siitonen 2005, 24–29.) Kuntien peruspalvelutehtävä on osa lainsäädännöllä velvoitettua tehtäväkenttää. Tarkasteltaessa peruspalvelutuotantoa erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen alla, voidaan tyypillistä palvelumuotoa luonnehtia ongelmareagoinniksi. Terveysteen panostetaan vasta kun terveys on uhattuna. Voidaan myös kyseenalaistaa yhteiskunnan vastuu yksityisen kansalaisen terveyden edistämisestä. Loppuen lopuksi on kuitenkin todettava, että julkinen sektori toimii viime kädessä sairaskustannuksien maksajana, huolehtii se ennaltaehkäisevästä terveystyöstä – tai ei.

Kunnan toimialaksi määritellään ne tehtävät, jotka sille on asetettu lainsäädännöllisillä perusteilla sekä vapaaehtoiset tehtävät, jotka kunta on ottanut hoitaakseen (Hannus, Hallberg & E.Niemi, 2009

51.) Kunnilla on niiden itsehallinnolliseen aseman ansiosta ollut mahdollisuus järjestää palvelut paikallisesti eri tavoin. Harkintavalta on laajentunut 1980-luvulta alkaen vapaakuntakokeilun, valtionosuusuudistuksen sekä uuden Kuntalain turvin. Perinteisen oman palvelutuotannon rinnalle on myös noussut vaihtoehtoisia tapoja järjestää lakisääteiset palvelut. Perinteisen oman palvelutuotannon rinnalle on noussut erilaisia tuottavuuteen ja tehokkuuteen perustuvia malleja. Kettunen (1999) on luokitellut uudet palvelutuotantomuodot tilaaja-tuottaja malliin, henkilöstön kannustamisen yritystoimintaan, kilpailutukseen ja ostopalveluihin, palveluseteleihin sekä tehtävien siirron yhdistyksille ja kansalaisjärjestöille.

Peruspalvelujen puuttuminen saattaa aiheuttaa merkittäviä haasteita kuntalaissa (365/1995) määritellylle kunnan vastuulle edistää asukkaiden hyvinvointia sekä kestäväää kehitystä. Tyypillisiä kunnan toimialoja ovat muun muassa sosiaali- ja terveys-, turvallisuus-, liikenne- sekä sivistyspalvelut. Olennaista peruspalvelujen järjestämisessä on perustuslaissa asetettu vaatimus yhdenvertaisuudesta. Kunnan toimialasäännöksen (KuntaL 2.1 §) yksi keskeisistä reunaehdoista korostaa myös tätä periaatetta toteamalla, ettei kunnan asukkaita saa perusteettomasti asettaa keskenään erilaiseen asemaan. (Heuru, Mennola & Ryyänen 2011,52–53.)

Perustuslain 19.3§ mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Julkista valtaa käyttävät toimijat, valtio ja kunnat voidaan siis nähdä yhteisvastuullisina peruspalveluja järjestettäessä. Mutta kuten Heuru, Mennola ja Ryyänen (2011,53) toteavat keskimäärin lähes 80 prosenttia kuntien menoista ohjataan valtion viranomaisten toimesta lailla tai lain valtuutuksella. Valtiolla on siis merkittävä vastuu peruspalvelujen ohjauksesta sekä valvonnasta, ja palvelujen järjestämisvelvoite on pitkälti siirretty kunnille toteuttamisvastuun tasolla.

Julkinen valta kantaa yhteisvastuuta peruspalvelujen järjestämisestä, ja perustuslaki on käytännössään korostanut että kuntien tehtäviä säädetettäessä on myös huolehdittava kuntien tosiasiallisesta edellytyksestä suoriutua velvoitteistaan. ( PeVL 41,2002 vp. s. 3/11, PeVL 50/2005 vp, s.2/1 ja PeVL 29/2009 vp). Valtion osalta rahoitusvastuun merkitys on kuitenkin supistunut monin tavoin, toteavat Heuru, Mennola ja Ryyänen (2011,54). Kunnallinen palvelutuotanto on heidän mukaansa siirtynyt pitkälti kunnallisverolla katettavaksi. Valtio on 1990-luvulta lähtien vetäytynyt yhteisvastuusta peruspalvelujen järjestettäessä ja kuntien rooli palvelutuotannon vastuusta on korostunut, kun valtionosuuksia on pienennetty.

Perustuslain (731/1999) 19§ mukaan ”julkisen vallan on turvattava [--] jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä”. Pohjoismaiselle hyvinvointivaltiolle tyypillistä

on universalismin periaate, jonka mukaan jokainen kansalainen on oikeutettu hyvinvointivaltion etuuksien piiriin. Kuten jo hyvinvointivaltiota käsittelevässä luvussa aiemmin totesin, on pohjoismainen malli poikkeuksellinen verrattuna esimerkiksi Esping-Andersenin (1990) luokittelussa esiintyneisiin liberaaliin ja konservatiiviseen malliin. Hyvinvointivaltiolla on myös vahva legitimitetti Suomessa. Valtaosa suomalaisista, kuten myös muiden länsimaalaisten teollisuusmaiden kansalaisista, kannattaa hyvinvointivaltion säilyttämistä. (Tailor-Gooby 2001). Suomessa erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluilla on vahva kannatus. Kuntalaisten mielipiteitä tutkittaessa vähiten säästöjä toivottiin vanhustenhuoltoon (93% ei säästäisi palvelusta lainkaan), terveyskeskuspalveluihin (89%), lasten päivähoitoon (89%) ja peruskouluun. (87%). (Klavus 2010, Muuri & Menderbacka 2010.) Tämä kertoo vahvasti suomalaisten sosiaali- ja terveyspalvelusektoriin kohdistuneesta arvostuksesta. Muuri & Menderbacka (2010) toteavat tutkimuksensa johtopäätöksissä, että jopa 60 prosenttia kyselyyn vastanneista uskoo, että julkisen vallan tulisi yksin vastata pääosasta sosiaali- ja terveyspalvelujen tuotannosta. Lisäksi 30 prosenttia on sitä mieltä, että pääosa palveluista tulisi tuottaa julkisen vallan alaisena, mutta että yksityisiä palveluja tulisi lisätä. Ainoastaan vajaa kymmenen prosenttia vastanneista oli sitä mieltä, että julkista tuottamisvastuuta tulisi vähentää ja yksityisiä palveluja lisätä tai heillä ei ollut kantaa palvelujen tuottamisvastuuseen. Tämä kertoo Suomessa kansalaisten vahvasta kannatuksesta hyvinvointivaltiolle. Tutkimusten mukaan hyvinvointivaltion kannatus on myös pääsääntöisesti säilynyt hyvin vakaana, vaikkakin vuonna 2009 toteutetun Kunnallissalan kehittämissäätiön tutkimustulosten mukaan seitsemän kymmenestä kansalaisen mielestä julkisista palveluista tulisi säästää taloudellisen taantuman aikana (Ilmapuntari 2009).

Kun otetaan huomioon nämä suomalaisen hyvinvointivaltion ominaisuudet, voidaan todeta, että haasteet sosiaaliturvajärjestelmän ylläpitämisen osalta ovat suuret. Sosiaaliturvajärjestelmän uudistyö on viime vuosina ollut voimakasta. SATA-komitea, kuntien palvelurakenneuudistus sekä uusi terveydenhuoltolaki ja sosiaali- ja terveydenhuollon rakenteita koskevat säädökset ovat esimerkkejä Suomessa tehdystä rakenneuudistustyöstä (Muuri & Menderbacka 2010).

Kari Välimäki (2013, 17–18) nostaa merkittäviksi periaatteiksi uutta sosiaaliturvajärjestelmää luotaessa seuraavia olennaisia seikkoja. Uudistamistyön pohjalla on tärkeää nähdä nykyisen järjestelmän tulokset. Nykyinen hyvinvointivaltiomallimme on onnistunut vähentämään eriarvoisuutta sekä lisäämään suomalaisten keski-ikää. Eri mittareilla tarkasteltuna 1960-luvulta asti jatkunut yhteiskunnan kehitystyö on tuottanut kansakunnalle merkittäviä saavutuksia, joiden ansiosta Suomi sijoittuu kansainvälisissä vertailuissa korkealle useilla hyvinvoinnin mittareilla. Työ

on kuitenkin kesken. Markkinoiden ohjatessa yhä vahvemmin myös sosiaalipolitiikan reunaehtoja, on tärkeää edelleenkin muistaa että sosiaaliturva on osa kansantaloutta, ja myös edellytys sen kehittymiselle. Suomen yhtenä merkittävimpänä hyvinvointivaltion kehityspeiraatteena on ollut tasa-arvon lisääminen yhteiskunnassa. Mikäli tavoitteena on ylläpitää haluttu arvoperusta, ei kansantaloutta voida tarkastella ilman sen pohjalle rakennettua sosiaalista turvaverkkoa - tai eriarvoisuuden hinta voi muodostua aivan liian kalliiksi kustantaa.

Uuden sosiaaliturvajärjestelmän syntymisen kannalta olennaisinta on, että nykyiset hallintorakenteet asetetaan uudelleen tarkastelun alle. Kriittisen tarkastelun jälkeen synnytetään yhteistyön avulla kokonaiskuva siitä, mikä suomalaisen sosiaaliturvan visio on. Tämän jälkeen Välimäen mukaan pitäisi aloittaa monialainen hallinnon uudistamistyö. Lainsäädäntö on tällä hetkellä hajautunutta ja lainsäätäjien kiinnostus on usein keskittynyt enemmänkin yksittäisten säädösten muuttamiseen kuin sosiaali- ja terveystalvotukokonaisuuksien kokonaisvaltaiseen uudistamistyöhön. Lisäksi yleislakien ja erityislakien suhteet toisiinsa ovat epäselvät, minkä vuoksi ei aina ole selvää, mitä lainsäädäntöä esimerkiksi sosiaalihuollon tulisi milloinkin noudattaa. (Välimäki 2013, 76.)

Välimäki (2013, 77–78) kannustaa muuttamaan sosiaali- ja terveystalvotukokonaisuuksien lainsäädäntöä suuntaan, jossa palvelunkäyttäjän oikeuksia, roolia sekä suhdetta palvelun järjestäjään selkiytettäisiin. Olennaiseksi kehityskohteeksi Välimäki suosittelee kuntien järjestämisvastuun, rahoituksen, suunnittelun ja valvonnan lainsäädännöllistä määrittelyn. Lain tulisi myös määrittää kunnan mahdollisuudet tuottaa palvelut muilla muodoilla kuin omaa palvelutuotantoa käyttämällä. Käytännössä tämä tarkoittaisi palveluyhteistyötä yksityisten ja kolmannen sektorin toimijoiden kanssa. Välimäki ei näe syytä muodostaa palvelujen järjestämisestä erillislakia. Erityislakien määrää tulisi kaiken kaikkiaan myös pyrkiä vähentämään ja sisällyttää esimerkiksi mielenterveyspalvelut osaksi terveydenhuolto ja sosiaalihuoltolakia.

Hyvinvoinnin määrittely on haastavaa sen subjektiivisesta kokemusmaailmasta johtuen. Hyvinvointi määrittyy pitkälti sen kokijan mukaan, joten hyvinvoinnin määritelmään voidaan liittää subjektiivisuuden käsite. Erik Allardt (1976,15) määrittelee hyvinvoinnin tarvekäsitteen avulla. Teoksessaan Hyvinvoinnin ulottuvuudet hän määrittelee hyvinvoinnin tilaksi, jossa keskeiset tarpeet on mahdollista saada tyydytettyä.

Hyvinvoinnin määrittely on kuitenkin moniulotteinen tehtävä, joka monimutkaistuu myös vahvasti poliittisten arvopreferenssien sekä yksilön hyvinvointikokemuksen takia. Hyvinvoinnin tila määriteltynä erilaisten keskeisten tarpeiden tyydyttämisenä haastaa määrittelemään myös keskeiset

tarpeet. Allardtin mukaan sosiaalipoliittisten ohjelmien poliittinen argumentointi ja perustelu edellyttävät jo tiettyjen arvojen konsensusta. (Allardt 1976, 18–23.)

Jotta voidaan siis määritellä hyvinvointi, täytyy määritellä tarpeet ja lopulta myös, mitkä ovat keskeiset tarpeet hyvinvoinnin kannalta. Tässä yhteydessä Allardtin mukaan merkityksellistä on erottaa hyvinvointi eli onnellisuus sekä elintaso eli elämänlaatu käsitteinä. Allardtin mukaan hyvinvoinnin aste määräytyy tarpeiden tyydyttymisen asteesta. Tarpeet hän on luokitellut kolmeen perusluokkaan. Näitä ovat 1) elintaso (having), 2) yhteisyyssuhteet (loving), 3) itsensä toteuttamisen muodot (being). (Allardt 1976, 38–49.)

Allardt luokittelee elintason fysiologisilla perustarpeilla, kuten terveys, ravinto ja vaatetus. Hän toteaa teoksessaan, että elintason alaluokat ovat luonnollisesti kulttuurisidonnaisia. Kehityksensä perustarpeiden määrittely poikkeaa suuresti pohjoismaisen hyvinvointivaltion elintasomäärittelystä. Abraham Maslow (1943, 370–396) hyödyntää samantyyppistä jaottelua fysiologisten perustarpeiden määrittelystä tarvehierarkiassaan, jossa tarpeet määritellään hierarkkisesti niin, että edellisten täytyttyä yksilö alkaa kokea seuraavan tason tarpeet merkityksellisiksi. (Allardt 1976, 38 – 49.)

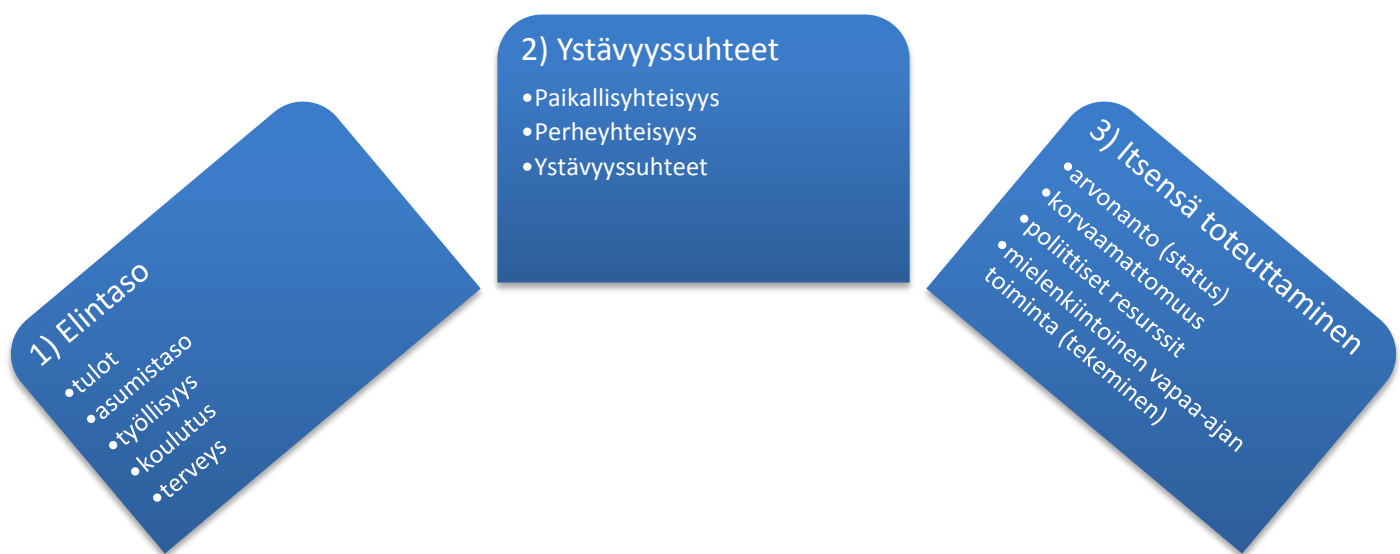
Yhteisyyssuhteet Allardt määrittelee solidaarisuuden sekä toveruuden tarpeena. Lisäksi hän luokittelee tarpeen kuulua sosiaaliseen yhteisöön tai verkostoon olennaisena yhteisyys suhteiden tarpeena. Allardt toteaa, että useimmissa hyvinvoinnin analyyseissa ei tarkastella yhteisyyden tarvetta, mutta silti sillä on laaja merkitys hyvinvoinnin määrittelyn kannalta. (Allardt 1976, 43.)

Itsensä toteuttaminen koetaan Allardtin luokittelussa myös tarpeeksi. Osatekijöinä persoonallisuus, arvonanto, vapaa-ajan toiminta sekä poliittiset resurssit määrittävät itsensä toteuttamisen tarvetta. Allardt viittaa myös Johan Galtungin tarkasteluun yksilön korvattavuudesta ja korvaamattomuudesta. Mitä vähemmän yksilöllä koetaan olevan Allardtin määrittelemiä osatekijöitä, sitä helpommin yksilö koetaan tehokkuuteen liitettäväksi esineeksi tai tavaraksi Galtungin mukaan. Yksilöllisyyden ja itsensä toteuttamisen tarpeet määritellään siis Allardtin luokittelussa yhdeksi perustarvekokonaisuudeksi. (Allardt 1976, 46–49.)

Vaikka Allardtin hyvinvoinnin määritelmä syntyikin jo 1970-luvulla, on hyvinvoinnin perusluonne edelleen 2010-luvulla sama. Maslown näkemys tarvehierarkiasta pätee yhä, vaikka hyvinvointi on perustarpeiden osalta paremmin tyydytynyt, kuin esimerkiksi sota-ajan Suomessa. Hyvinvointi on materiaalsen hyvinvoinnin lisääntymisen takia saanut myös uusia muotoja. Toisaalta myös

erilaisien lieveilmiöiden määrä Allardtin määritelmien yhteisyyssuhteiden ja itsensä toteuttamisen muotojen tasolla on muovaantunut elintason tarpeiden tyydyttyessä yhä useammalla ihmisellä.

Kanaoja, Niiranen ja Jokiranta (2011,91) nostavat pohjoismaisesta hyvinvointitutkimuksesta teemoja Allardtin kolmen käsitteen määritelmän alle:



Kuva 5. Pohjoismaisen hyvinvointitutkimuksen teemoja suhteutettuna Allardtin teoriaan (Kanaoja, Niiranen & Jokiranta 2011, 91).

## 2.2 Hyvinvointivaltio

Tarkasteltaessa näitä pohjoismaisessa hyvinvointivaltiotutkimuksessa esiintyneitä tekijöitä voidaan todeta, että yleismaailmallisesti itsensä toteuttamisen periaate näkyy korostuneena yhteiskunnassa. Tämä kertoo siitä, että yhteiskunnallisesti hyvinvointitehtävässä on onnistuttu melko hyvin. Elintason nousu on myös tuottanut yhteiskuntaan ongelmallisia lieveilmiöitä, kuten ympäristöongelmia. Lisäksi tietoyhteiskunnan muutokset ovat asettaneet tiedon ja erilaisten viestimien hallinnan merkityksellisiksi. On siis erittäin vaikeaa ennustaa, miten yhteiskunnan

asettamat resurssit tietyllä toimialalla vaikuttavat kokonaisvaltaisesti yhteiskunnan hyvinvoinnin kehitykseen. Eri resurssien väliset vaikutussuhteet ovat monisuuntaisia ja niitä välittävien tekijöiden muovaamia (Kananen, Niiranen & Jokiranta, 2008, 91–92.)

Kuten Heikkilä (2002) toteaa, ei aineellinen hyvinvointi aina merkitse ihmisten pahoinvointia tai tyytymättömyyttä, eikä myöskään korkea aineellinen hyvinvointi tuo automaattisesti subjektiivisesti koettua hyvinvointia. Olemme siirtymässä postmaterialistiseen aikaan, jossa aineellinen hyvinvointi on saavuttanut riittävän tason ja elämänlaatu, merkitykset, hyvät ihmissuhteet, toisista välittäminen ja kokonaisvaltainen hyvinvointi nousevat arvohierarkiassa korkeammalle. 1900-luvun loppupuoli kului pitkälti postindustriaalisen aikakauden arvojen määrittellessä yhteiskunnan hyvinvoinnin tilaa. Suomi onnistui tavoitteessaan, nostaa yhteiskunta köyhästä alkutuotantoon keskittyneestä elinkeinorakenteesta varsin tasa-arvoiseksi palveluyhteiskunnaksi. Infrastruktuurin rakentaminen, peruspalvelukentän luominen, sekä elintason nostaminen olivat postindustrialistisen aikakauden tavoitteita. Nyt kun nämä tekijät toteutuvat varsin hyvin, on aika pohtia kokonaisvaltaisemmin hyvinvoinnin ulottuvuuksia. (Harju, 2007.)

Voidaan siis todeta, että tarpeiden määrittely on paitsi yksilö ja yhteisö myös kulttuurisidonnaista. Tarpeiden määrittely hyvinvointipalvelujen kehittämisen näkökulmasta on pitkälti politiikassa puolueiden sekä edunvalvontajärjestöjen toiminnan varassa. Nykyisessä suomalaisessa päätöksentekojärjestelmässä puolueet toimivat yhtenä tarpeiden määrittäjinä. Hyvinvoinnin ja tarpeiden määrittelyyn liittyy aina arvosidonnasta preferenssisijoittelua, joka asettaa hyvinvointipolitiikan päämäärien arvioinnille haasteen.

Suomalaisessa kontekstissa hyvinvointivaltiolla on poliittisen toiminnan kautta määrittynyt rakenne, jota on myös tieteellisesti tarkasteltu erilaisten vertailujen kautta. Seuraavaksi tarkastelen hyvinvointivaltiolle ominaisia piirteitä ja kuvailen lyhyesti sen kehitykseen johtanutta historiaa Suomessa.

Hyvinvoinnin käsite (engl. welfare) on syntynyt maailmansotien jälkeen Englannissa. Lordi William Beveridgen vuonna 1942 julkaisema Social Insurance and allied services -raportti nosti esiin viisi ”suurta pahaa”, joita valtion tulisi torjua. Beveridgen (1942) mukaan näitä ovat aineellinen puute, toimettomuus, tietämättömyys, sairaus ja elinolojen kurjuus. Nämä haasteet nousivat erityisesti sota-ajan maailmasta ja hyvinvoinnin käsite welfare syntyikin korvaamaan sodankäyntiä merkitsevää käsitettä warfare. Tällä tavoin nostettiin esiin ensimmäinen ajatus hyvinvointivaltiosta, jossa sota-ajan resurssit kohdennettaisiin sosiaalisen turvaverkon rakentamiseen (Hellsten 1993). Beveridge (1942) ymmärsi siis hyvinvoinnin ennen kaikkea



sosiaalisten ongelmien torjumisena sekä perusturvallisuuden että ihmisen omien toimintaedellytyksien vahvistamisena. Hänen mukaansa hyvinvointi muodostuu riittävästä toimeentulosta, työstä, koulutuksesta, terveydestä sekä puhtaasta elinympäristöstä. (Kanaoja, Niiranen & Jokiranta 2008, 90–91.)

Myöhemmin hyvinvointivaltion määrittely on vahvistunut yhä enemmän institutionaaliseen ja toisaalta sosiaalimenojen julkismeno-osuuden tarkasteluun. Saari ja Taipale (2013,29) nostavat esiin huolensa nykyisen määritelmän suppeudesta. Hyvinvointivaltiota määritettäessä ei oikeastaan arvioida varsinaista hyvinvointia, vaan suurennuslasin alla ovat palvelurakenteiden kattavuus ja sen menot suhteessa julkisiin menoihin. Näin ollen keskittyminen on siirtynyt hyvinvoinnin kokonaisvaltaisesta tarkastelusta palvelurakenteen tehokkuuden tavoitteluun.

Hyvinvointivaltion rakentaminen toisen maailmansodan jälkeen nähdään yhtenä läntisen maailman merkittävimpana saavutuksena. Hyvinvointivaltiopoliittikka pyrkii ratkaisemaan kansalaisten elintason turvaamisen lisäksi myös muita elämänlaatua edistäviä tekijöitä, kuten sosiaalipoliittikan asunto-, koulutus-, perhe-, työllisyys- ja veropoliittikka- kysymyksissä. (Sipponen, 2002.) Ennen kaikkea hyvinvointivaltio pyrkii turvaamaan Suomen perustuslaissakin määritellyt taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet (TSS-oikeudet). TSS- oikeudet on lisätty valtiosääntöön vuonna 1995. Hallitusmuodon perusoikeussäännösten uudistamisen yhteydessä täsmennettiin vapausoikeuksia ja otettiin TSS-oikeudet valtiosääntöön. (Hannus, Hallberg & E. Niemi 2009, 47.)

Sipponen (2002,308–310) toteaa, että hyvinvointivaltio pyrkii turvaamaan ihmisten turvallisuuden ja peruselintason edellytykset siirtämällä palveluja markkinoilta julkisen sektorin järjestettäväksi. Julkinen sektori tuottaa palvelut kansalaisille joko ilmaisipalveluina tai subventoituina. Vaikuttamalla tuotantoon, työmarkkinoihin ja ihmisten elämänoloihin on mahdollista vähentää kansalaisten eriarvoisuutta ja lisätä kokonaisvaltaisesti hyvinvointia. Tasa-arvoa pyritään edelleen lisäämään tulonsiirroilla ja verotuksella. Hyvinvointivaltio pyrkii vähentämään markkinariippuvuutta ja tasapainottamaan markkinatalouden aiheuttamia epäkohtia. Alun perin Suomessakin hyvinvointipoliittikka on lähtöisin vasemmistolaisesta ajatustavasta, mutta nykyään hyvinvoinnin aatemaailma saa laajahkoa kannatusta yli puoluerajojen.

Hyvinvointivaltio määrittyy kolmeen eri ulottuvuuteen: Sosiaalipoliittikkaan, tukirakenteisiin sekä tuotannontekijämarkkinoihin. (Saari & Taipale 2013,31) Sosiaalipoliittikan merkitys korostui erityisesti hyvinvointivaltion rakennusvaiheen alussa, jolloin sosiaalipoliittikan tavoitteena oli luoda tasa-arvoa eri sosioekonomisten ryhmien välillä. Nykypäivänä sosiaalipoliittikan rooli on muuttunut yhä enemmän sosiaalisten riskitilanteiden hallinnaksi sekä yhteiskunnallisten rakennemuutoksen

tasapainottamiseksi. Kansalaiselle pyritään luomaan edellytykset kohdata erilaisia elämän vaiheiden muutoksia. Tämä on myös muuttanut sosiaalipolitiikan sosio-ekonomisten ryhmien jaottelua. 1960-luvulla ryhmien määrittelyn voidaan nähdä olleen voimakkaammin varallisuus-keskeistä, kun taas nykypäivän sosiaalipolitiikka pyrkii tarkastelemaan kansalaisia riskiryhmittäin. Saari ja Taipale (2013) näkevät nykypäivän hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikan riskiryhminä muun muassa: lapsuus, vanhuus, sairaus, työttömyys, asuminen, työ- ja perhe-elämän yhteensovittaminen, opiskeleminen, ylivelkaantuminen, pitkäaikaistyöttömyys sekä siirtolaisuus. Näiden erilaisten elämäntilanteiden riskienhallinta pyrkii tarkastelemaan kansalaisen kokonaisvaltaisen elämänkaaren huomioimisen. Suomessa riskienhallintajärjestelmät ovat melko vakiintuneet ja niitä on kymmenen. Hyvinvointivaltion rakentumisen alkuvaiheessa 1960-luvulla muiden kuin työikäisiin kohdistuvat riskienhallintajärjestelmät kehittyivät ensin. Lapsuus, vanhuus ja sairastaminen nähtiin ensisijaista tukea tarvitsevinä elämäntilanteina. Elinkeinorakenteen muutos alkutuotantoon ja maatalouteen pohjautuneesta yhteiskunnasta kohti palvelukeskeistä rakennetta johti kaupungistumisen ja muuttoliikkeen kanssa yhä monipuolisempiin riskienhallintajärjestelmiin 1970- ja 1980-luvuilla. Kolmannen kehitysaallon seurauksena 1990-luvun laman jälkeen on syntynyt pitkäaikaistyöttömyyden, ylivelkaantumisen sekä siirtolaisuuden haasteisiin vastaavia riskienhallintajärjestelmiä. (Saari & Taipale 2013, 31–33.)

Asumis-, työ- ja rahoitusmarkkinoiden julkisen vallan ohjaus muodostaa myös yhden tärkeän hyvinvointivaltion periaatteen, joka on esiintynyt vahvasti pohjoismaisessa hyvinvointivaltiokäsityksessä. Näiden markkinoiden merkitys ei niinkään ole tuotteeseen perustuvaa vaihtoa, vaan kyseessä on kotitalouksien hyvinvointitekijöihin merkittävästi vaikuttavat markkinat. Tästä syystä hyvinvointivaltion sosiaalipolitiikassa on ollut vahva arvoperusta näiden tuotannontekijämarkkinoiden tukemiselle ja ohjaamiselle julkisen vallan toimesta. Onnistunut sosiaalipolitiikka edellyttää tuotannontekijämarkkinoiden hallintaa ja kestäväää kehitystä. Erityisesti 1990- ja 2000-luvuilla on vahvistunut näkemys siitä, että sosiaalipolitiikan tavoitteisiin on mahdollista paremmin vastata keskittymällä tuotannontekijämarkkinoiden hallintaan kuin laajentamalla ja lisäämällä sosiaalipoliittisia järjestelmiä. Saaren ja Taipaleen (2013, 33- 34) esiin nostamat kolmannen hyvinvointivaltion osatekijät, tukirakenteet ovat sosiaalipolitiikan ulkopuolisia rakenteita, jotka osittain ovat myös vahvasti vaikuttamassa hyvinvointivaltion sosiaalimenorakenteeseen. Mikäli elinkeinoelämän, työmarkkinajärjestöjen, julkisen talouden, työllisyyden, aluerakenteen, kotitalouksien rakenteen tai väestörakenteen muutoksia ei kyetä hallitsemaan tai ne aiheuttavat sosiaalimenojen tasolla rakenteellisesti kustannustasoon, on olennaisen tärkeää ymmärtää näiden tukirakenteiden merkitys myös muiden hyvinvointivaltion

osatekijöiden edellytyksenä. Huomattavaa on että suomalaisen hyvinvointivaltion tavoitteista liittyy tukirakenneratkaisuihin. Näin ollen erityisesti sosiaalipolitiikan ja tukirakenteiden välillä on nähty hyvinvointivaltion historiassa vahva korrelaatio. Globalisaatio ja sosiaalipoliittisten kysymyksien laajentuminen yhä kansainvälisemmiksi on aiheuttanut näiden kolmen hyvinvointivaltion osatekijän välisen hallinnan yhä haastavammaksi. 1990-luvun alun lamavuosina tiivistynyt sosiaalipolitiikan ja tukirakenteiden välinen yhteys johti 1990-luvun lopulla sosiaalisen palveluverkoston laajenemiseen. 2000-luvulla muun muassa väestörakenteen muutos on pakottanut Suomen sosiaalipolitiikan vaikuttajatahot pohtimaan sopeuttamispoliittikkaa, jonka johdosta on pyritty ylläpitämään maltillisia palkankorotuksia sekä työurien pidentämistä. (Saari & Taipale 2013, 33- 35.)

Hyvinvointivaltio- ja sosiaalipolitiikkatutkimuksen vertailevassa tutkimusotteessa erilaisia vaihtoehtoisia teorialalleja on runsaasti, mutta yksi edelleen vahvasti viitatuista kansainvälisistä lähteistä on Gøsta Esping-Andersenin *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (1990), jossa Esping-Andersen on luokitellut erilaisia hyvinvointivaltiomalleja kansainvälisen vertailun avulla. Esping-Andersenin vertaileva tutkimusote on keskittynyt tarkastelemaan valtioiden sosioekonomisten järjestelmien historiataustaa ja sosiaalipoliittisten järjestelmien toimintoja. Gøsta Esping-Andersenin (1990) hyvinvointivaltioiden jaottelu regiimeihin, on luonut eräänlaisen teoriapohjan hyvinvointivaltion määrittelylle, jota käytän tässä työssäni määrittelynä hyvinvointivaltiolle. Esping-Andersenin typologia nojaa erilaisten poliittisten voimien vaikutuksiin hyvinvointipolitiikassa ja jakaa eri hyvinvointivaltiomalleja seuraavasti:

#### 1) Liberaali hyvinvointivaltiomalli (Iso-Britannia, Yhdysvallat, Uusi-Seelanti, Australia)

Liberaali hyvinvointivaltiomalli nojautuu beveridgeläiseen ajatteluun hyvinvoinnista. Hyvinvointivaltio nähdään ennen kaikkea turvaverkkona, joka rakentuu tarveperusteisille etuuksille. Tällä tarkoitetaan sitä, että palveluita tarjotaan niitä tarvitseville ja palvelutarjonta ulottuu ainoastaan välttämättömiin peruspalveluihin. Tyypillistä liberaalille hyvinvointivaltiolle ovat suuret tuloerot. Malli pyrkii markkinoiden kannustamiseen muun muassa verotuspolitiikan keinoin.

#### 2) Konservatiivinen hyvinvointivaltiomalli (Saksa, Ranska, Italia)

Sosiaaliseen konservatiivisuuteen pohjautuva malli juontaa juurensa toisen maailmansodan jälkeisille katolilaisille ja kristillisille arvoille. Sosiaaliturva rakentuu vahvasti työsuhteessa, hyvinvointipalvelujen turvaaminen ei ole julkisen vallan ensisijainen tehtävä. Konservatiivista hyvinvointiregiimiä noudattavissa maissa perheen ja suvun merkitys on korostuneena, kun

tarkastellaan yksilöiden vastuuta omasta hyvinvoinnistaan. Yhteisöllisyys, paikallisuus ja kunnan rooli korostuvat palvelujen järjestämisessä. Valtion rooli on alisteinen hyvinvoinnin tuottajana suhteessa paikalliseen järjestelmään, esimerkiksi kuntaan. Valtion virkamiehillä on tyypillisesti etuoikeutettu asema. Konservatiivisen hyvinvointiregiimin järjestelmille on myös hyvin tyypillistä sukupuoliroolien korostuminen. Naiset osallistuvat palkkatyöhön vähän suhteessa miehiin.

### 3) Sosiaalinen hyvinvointivaltiomalli (Tanska, Ruotsi, Norja, Suomi)

Tyypillistä sosiaaliselle hyvinvointivaltiojärjestelmälle on universaalit kansalaisoikeudet. Verotuksella on pyritty luomaan tilanne, jossa keskiluokka toimii tärkeänä rahoittajana, näin ollen on saatu kattava rahoituspohja universaaleille ja riippumattomille palveluille. Tyypillistä sosiaalisten hyvinvointivaltiojärjestelmien valtioille on sosiaalidemokraattinen puolue sekä vahva ammattijärjestötoiminta, joka viittaa myös vahvaan tuotannontekijämarkkinoiden asemaan suomalaisessa hyvinvointipolitiikassa. Sosiaalisten palvelujen järjestelmä perustuu laajaan hyvinvointipalveluverkostoon ja pyrkimykseen turvata jokaisen kansalaisen perusturva, sekä lisäksi ansiosidonnainen sosiaaliturva. Naisten mahdollisuudet käydä palkkatyössä ovat pitkälti lisääntyneet laajan hyvinvointipalveluverkon ansiosta ja tämä näkyy muun muassa naisten työllisyyslukuissa. Julkinen valta kantaa ensisijaista vastuuta hyvinvointipolitiikasta. Malli pyrkii yhdenvertaisuuteen ja pieniin tuloeroihin. Kuntien avulla on pyritty järjestämään kansalaisten suora vaikutusmahdollisuus valtioon ja sen kautta sosiaalipolitiikkaan. (Sipponen 2000, 309–310) Suomalaisessa sosiaalipolitiikassa voidaan nähdä sille ominaisia piirteitä, joita ovat muun muassa riskiperustaisuus, jota esiteltiin jo tässä kappaleessa edellä, yksilöllisyys, riippumattomuus, kollektiivisuus, koordinoitavuus, lakisääteisyys, asumisperustaisuus sekä tulonsiirto- ja palveluperustaisuus. (Saari & Taipale 2013, 33- 34.)

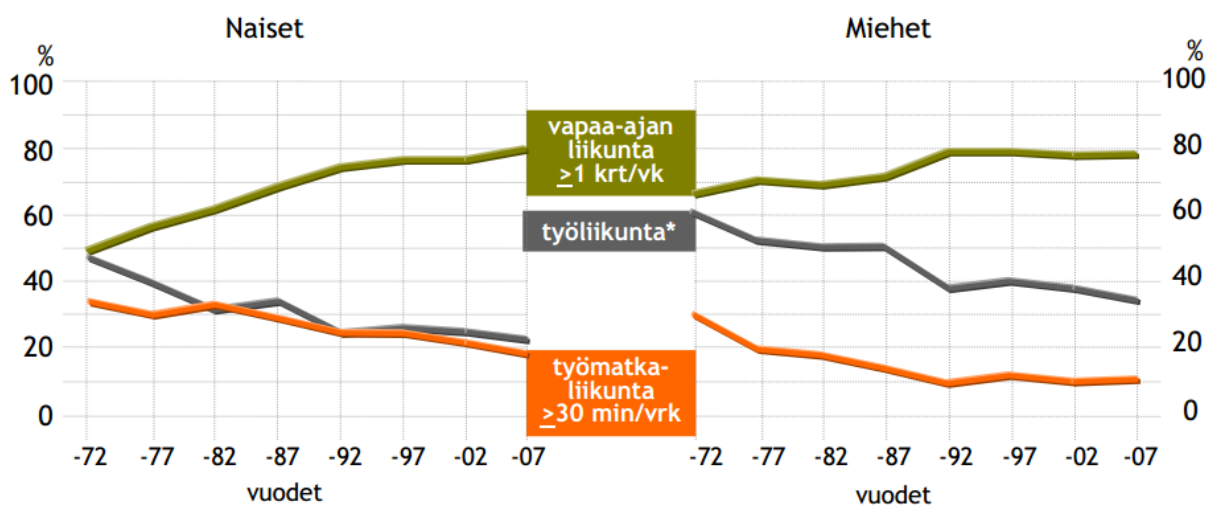
Hyvinvointivaltion käsitettä on kritisoitu sen voimakkaasta julkisen vallan määrittämisestä vastuunkantajaksi. Hyvinvointiyhteiskunnan käsitteellä halutaan yhdistää hyvinvoinnin edistämistyö voimakkaammin yksilön ja perheen vastuulle, joiden tehtävää markkinat, vapaaehtoistyö ja lainsäätäjän sekä verotuksen järjestäjänä toimiva julkinen valta tukevat. Lisäksi yksi olennainen toimijaulottuvuus on kansallisvaltioiden väliset globaalit yhteistoimintamuodot, kuten Euroopan unioni, jotka vaikuttavat kansalliseen hyvinvointivastuun määrittämiseen. (Välimäki 2013, 49–50.)

Kuten jo aiemmin tässä luvussa on todettu, yhteiskunta on kohtaamassa ennen näkemättömiä rakenteellisia uudistustarpeita, jolloin tärkeää on, että uudistamisen perustaksi muotoutuu demokraattisesti hyväksytyt periaatteet ja tavoitteet. Suomalaisessa kontekstissa ja nykyisen

hallitusohjelman mukaan yhteiskuntaa ja sen tulevaisuutta määrittäviä periaatteita ovat avoimuus, oikeudenmukaisuus ja rohkeus. Vuonna 2014 Pääministeri Alexander Stubbin hallitus on määrittänyt painopistealueikseen köyhyyden, eriarvoisuuden sekä syrjäytymisen vähentämisen, samoin kuin julkisen talouden vahvistamisen ja kestävän talouskasvun, työllisyyden ja kilpailukyvyn vahvistamisen. (Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma 2014.) Hallituksen itselleen asettamat tavoitteet kuvaavat nykyisen Suomen poliittisen vallan painopistealueita.

### 2.3 Liikuntapalvelut osana ennaltaehkäisevien hyvinvointipalvelujen kenttää

Suomalaisten terveyden arvioidaan lisääntyneen edellisten vuosikymmenien aikana lääketieteellisen kehityksen, sekä elintason nousun ansiosta. Yhteiskunnalliset muutokset elintasossa ja elintavoissa ovat kuitenkin tuoneet mukaan uusia kansanterveydellisiä haasteita, joihin vastaaminen ei välttämättä ole yhtä yksinkertaista, kuin voisi olettaa. Yksi elintapamuutoksen ongelmista on fyysinen passiivisuus. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013,10.) Kyseessä on historiallinen muutos, jonka kaltaista haastetta yhteiskunta ei ole aiemmin kohdannut. Ihmiskunnan ja teknologisen kehityksen pyrkimys vaivattomaan elämään on johtanut siihen, että suomalaisten fyysisen aktiivisuuden määrä on laskenut. (Valtion liikuntaneuvosto 2013:8.) Valtion liikuntaneuvoston arvion mukaan tarkasteltaessa kokonaisvaltaisesti fyysisen aktiivisuuden kehittymistä, on vapaa-ajan liikunnan määrä lisääntynyt, mutta samalla hyötyliikunnan määrä on laskenut. Kokonaisuudessaan fyysisen aktiivisuuden määrä suomalaisten arjessa on laskenut historiallisesti hälyttävän alhaiselle tasolle.



\*niiden osuudet, joiden työ oli fyysisesti raskasta tai sisälsi paljon kävelyä tai nostelua

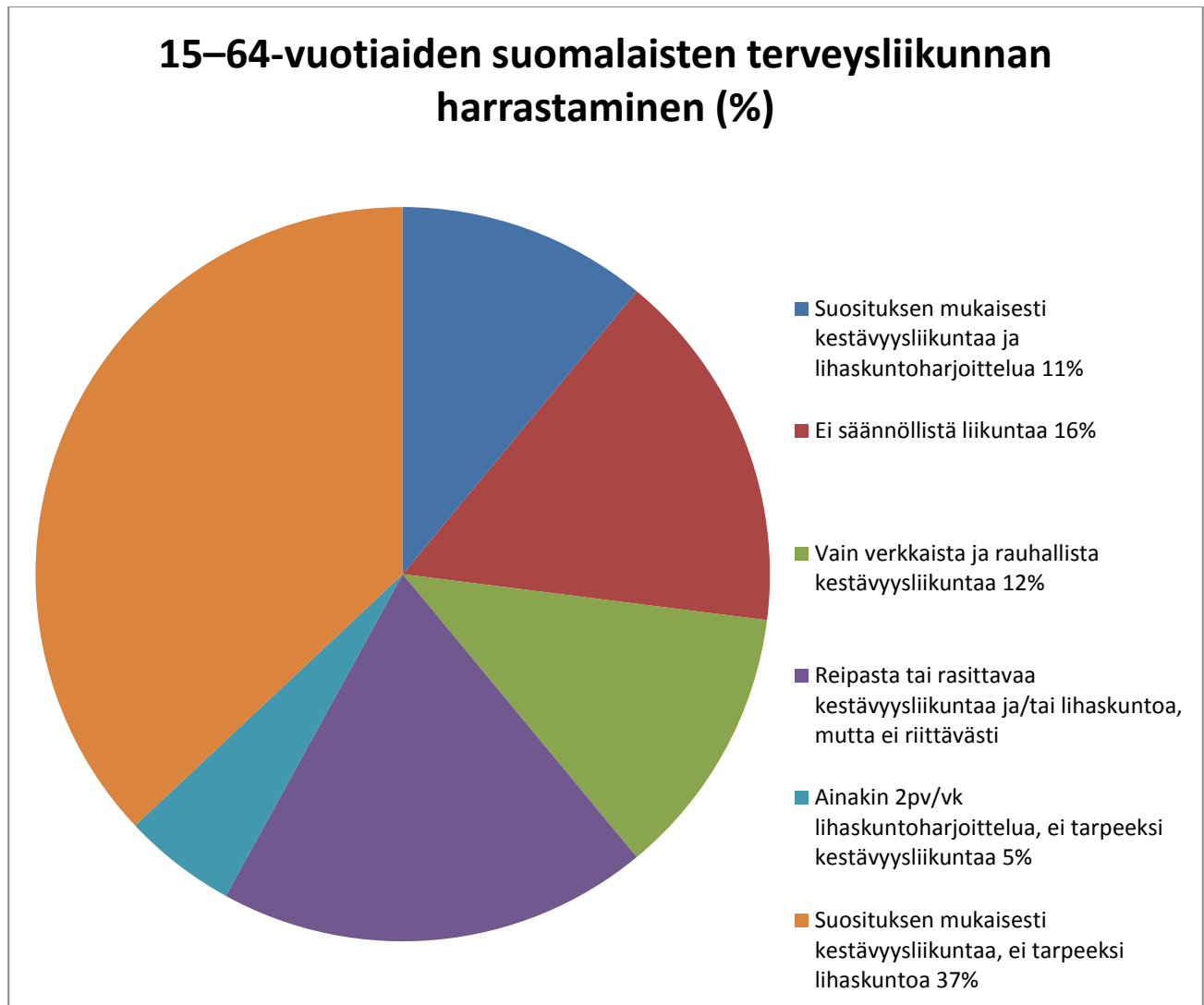
Kuva 5. Suomalaisten fyysinen aktiivisuus vuosina 1972—2007 25—64-vuotiaiden naisten ja miesten eri fyysisen aktiivisuuden osuudet (%) (THL, FINRISKI 1972—2007 & Vasankari 2011).

Kuvio 5. osoittaa, että vaikka vapaa-ajan liikunnan määrä on lisääntynyt vuosien 1972 – 2007 aikana, on fyysisen aktiivisuuden määrä laskenut merkittävästi.

Erilaisten ajankäyttötutkimusten tulokset kuvaavat hyvin muutosta. Suomalainen vietti keskimäärin 8 tuntia päivässä median ääressä vuoden 2013 aikana. Tilastokeskuksen keräämän tilaston mukaan suomalaisista 77 prosenttia katseli televisiota päivittäin vuonna 2002, kun vuonna 1981 samoin teki 59 prosenttia suomalaisista. (SVT Vapaa-aikatutkimus, 2002.) Vuonna 2013 arvioitiin, että suomalainen katsoo keskimäärin televisiota 21 tuntia viikossa. (Valtion liikuntaneuvosto 2013:8.) Nämä ajanviettotavoista kertovat luvut kuvaavat myös kehitystä fyysisen aktiivisuuden osalta. Vaikka vapaa-ajan liikuntaa harrastetaan Suomessa varsin aktiivisesti, ei liikunnan määrä terveysnäkökulmasta ole riittävä nykypäivän suomalaisessa yhteiskunnassa. Arkiliikunnan ja fyysisen kuormittavuuden vähäisyys liittyy elämäntapoihin, joissa yhä useammin koulupäivät, työmatkat, päivähoitopäivät sekä vapaa-aika vietetään passiivisesti istuen tai maaten. Kokonaiskuvaa tarkasteltaessa lasten on arvioitu viettävän noin 60 prosenttia ja aikuisten peräti 80 prosenttia valveillaoloajastaan passiivisesti. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 10.) Tähän passiivisuuteen on johtanut ensisijaisesti teknologian kehitys, työn muutos ja globaalin toimintakentän murros. Ihmistä ei ole fysiologisesti suunniteltu näin passiiviseksi, minkä takia ylipaino, liikunta- ja tukielimistöön kohdistuvat sairaudet sekä mielenterveydelliset ongelmat aiheuttavat yhä enemmän työkyvyttömyyttä nyky-yhteiskunnassa. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 10–11.) Nykykehitykseen voidaan nähdä useampia kehityspolkuja, joiden arviointi on tärkeää passiivisuuden ymmärtämiseksi. Esimerkiksi teknologian kehittyminen on yksi syy siihen, miksi ennen ihmisen aktiivisella toiminnalla suoritettut arkiset tehtävät on ulkoistettu nykypäivänä koneiden tehtäväksi. Vielä sata vuotta sitten esimerkiksi pyykin pesuun kulutettu lihasenergian kulutus oli paljon suurempaa kuin nykypäivänä.

Työikäisen aikuisen terveysliikuntasuosituksen mukaan aikuisen tulisi liikkua 10 minuuttia kestävässä jaksossa vähintään 150 minuuttia viikossa tai rasittavasti yhteensä vähintään 75 minuuttia - tai vaihtoehtoisesti toteuttaa tämä edellä mainittujen reippaan ja rasittavan liikuntamuodon yhdistelmänä. Kestävyysliikunnan lisäksi tarvitaan lihaskuntoa vahvistavia harjoitteita, joita tulisi tehdä vähintään kahdesti viikossa. Opetusministeriön ja Nuoren Suomen laatimat fyysisen aktiivisuuden suositukset 7–18-vuotiaille nuorille edellyttävät vähintään 1-2 tuntia liikuntaa päivittäin. Vähintään puolet liikunnasta tulisi olla reipasta. Lisäksi lihaskuntoa tukevia

harjoitteita tulisi tehdä kolme kertaa viikossa. Suosituksen pääperiaatteena on että liiku aina kuin voit, pienet valinnat ratkaisevat. (Opetusministeriö ja Nuori Suomi, 2008.)



Kuva 6. Suomalaisen aikuisväestön terveyskäyttäytyminen ja terveys (AVTK) 2009 (THL).

Alueellisen terveys- ja hyvinvointitutkimuksen vuonna 2013 kerätyn aineiston mukaan joka kymmenes aikuinen suomalainen toteutti terveysliikuntasuosituksen sekä kestävyys- että lihaskuntoliikunnan osalta. Husu, Tokola, Suni, Luoto, Sievänen, Mäki-Opas, Vasankari & Kaikkonen toteavat tutkimuksen tuloksissa, että kestävyysliikunnan suositus toteutui Suomessa paremmin kuin lihaskuntoliikunnan suositus. Vastaajien koulutustausta korreloi terveysliikuntamäärien toteutumiseen. Korkeasti koulutetut täyttivät vuonna 2013 paremmin

terveysliikuntasuositukset kuin matalasti koulutetut. (Husu, Tokola, Suni, Luoto, Sievänen, Mäki-Opas, Vasankari, & Kaikkonen 2013.)

Liikkumattomuuden vaikutukset ulottuvat eri elämänvaiheisiin. Ikääntyneillä liikkumattomuus lisää riskejä kaatua. Kaatumiseen liittyvät akuuttihoidon kustannukset olivat vuonna 2000 39 miljoonaa euroa yli 65-vuotiailla kansalaisilla. Lonkkamurtumia sattuu Suomessa vuosittain noin 7 500 ja yhden lonkkamurtuman hoitokustannukset ovat keskimäärin 20 000 euroa. Tämä tarkoittaa valtavaa kustannusta vuosittain. (Lonkkamurtuma: Käypä hoito- suositus, 2014.)

Maailman terveysjärjestö WHO on tuottanut työkalun arvioida kävelyn ja pyöräilyn hyötyjä. Työkalua on käytetty muun muassa Kuopion kaupungissa, jossa kaupungin työntekijöiden työmatkapyöräilyn hyötyjä arvioitiin yhteiskunnan kustannuksien näkökulmasta. Kyselytulosten mukaan jokaisen työmatkapyöräilijän tuottama taloudellinen hyöty oli kaksivuotisen hankkeen aikana noin 1 500–4 100 euroa vuodessa. ( WHO, 2011 & Pehkonen-Elmi, 2012.) Suomen tasolla Sosiaali- ja terveysministeriön (2013, 14) arvion mukaan kävelyn keskimääräinen vuosihyöty on 3,711 miljoonaa euroa ja pyöräilyn 1,154 miljoonaa euroa. Jo viidenneksen lisäys pyöräilyn ja kävelyn aktiivisuudessa vuoteen 2020 mennessä toisi mukanaan yhteensä 490 miljoonan euron lisäsäästöt vuosittain. Arvio perustuu vuoden 2011 henkilöliikennetutkimuksen lukuihin (Liikennevirasto 2012).

Liikunnan merkitystä ihmisen hyvinvoinnille on tutkittu paljon niin kotimaassa kuin kansainvälisestikin. Maailman terveysjärjestö WHO:n toteuttaman koululaiskyselyn (2005–2006) tulosten mukaan suomalaiset 11-vuotiaat lapset ovat kokonaisliikuntamäärien osalta maailman kärjessä. 15. ikävuoteen mennessä suomalaislapsien sijoitus kokonaisliikuntamäärien osalta on romahtanut maailman heikoimpiin. (OKM 2011:15.) Aikuisten osalta Euroopan neuvosto on toteuttanut vuonna 2009 kartoituksen kansalaisten liikunnasta ja fyysisestä aktiivisuudesta. Laajan haastatteluaineiston perusteella saatiin tietoa 27 jäsenvaltion kansalaisen kokemuksista liikunnan määrien sekä liikkumisen syihin. Vapaa-ajan liikunnan määrän osalta suomalaiset sijoittuivat maailman kärkeen, mutta hyötyliikunnan osalta suomalaiset edustivat EU:n keskiarvoa. Eurooppalaisten mielestä tärkeimpiä syitä liikkumiselle olivat terveydentilan parantaminen, fyysisen kunnon kehittyminen, rentoutuminen sekä hauskanpito.

Liikunta on tärkeää yksilön fyysiselle, psyykkiselle, sosiaaliselle ja kokonaisvaltaiselle hyvinvoinnille. Maailman terveysjärjestö (WHO) on todennut raportissaan, että liikkumattomuus on neljänneksi tyypillisin kuolemaan johtava terveysriski. Liikunnalla on merkittäviä vaikutuksia tuki- ja liikuntaelimestölle, hengitykselle sekä verenkierrolle ja siksi sillä on olennainen merkitys



ihmisten terveydelle. Säännöllinen liikunta voi parhaimmillaan ehkäistä sairauksia, edistää kuntoutumista, sekä toimia sairauden hoitomuotona. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013, 10–11.)

Liikunta on ihmiselle biologinen perustarve, joka on syntynyt geneettisen kehityksen tuloksena. Ihmisen aineenvaihdunta, keskushermosto sekä tuki- ja liikuntaelimestö edellyttävät yksilöltä aktiivista liikuntaa. Liikkumattomuudella voi olla kauaskantoisia kokonaisvaltaiseen terveyteen vaikuttavia haittavaikutuksia.

Taulukko 1. Säännöllisen liikunnan terveyshaittojen kehittymisen vaaraa vähentäviä vaikutuksia (Vuori 2003,23).

FYYSISESTI INAKTIIVISTEN RISKI AKTIIVISIIN VERRATTUNA SAIRASTUA	
sepelvaltimotautiin	1,5-2 – kertainen
aivoahalvaukseen	≤ 2-kertainen
aikuisiän diabetekseen	20- 60 % suurempi
korkeaan verenpaineeseen	30 % suurempi
paksusuolen syöpään	40–50 % suurempi
rintasyöpään	30 % suurempi (?)
saada lonkkamurtuma	30–50 % suurempi
olla lihava, tulla lihavaksi	2 -kertainen
menettää aerobista kuntoa	≤ 50 % nopeammin
menettää itsenäisen selviytyminen huonokuntoisuuden takia	10–20 vuotta aikaisemmin

Biologisen perustarpeen lisäksi liikunnalla on myös runsaasti erilaisia merkityksiä yksilön ja yhteisön hyvinvoinnille. Edellä mainittujen terveyteen ja toimintakykyyn liittyvien riskitekijöiden ehkäisyyn lisäksi liikunnan on todettu lisäävän henkistä hyvinvointia. (Vuori 2003,30.) Henkistä hyvinvointia lisäävät tekijät ovat luonnollisesti hyvin yksilöllisiä. Tästä syystä on olennaista tarkastella yksilöllisiä tapoja ratkaista palvelupolkuja, vaikka fyysisen terveyden ja toimintakyvyn näkökulmasta liikuntapalvelut olisi melko yksinkertaista suunnitella vastaamaan suosituksia. Liikunnan tuomia henkisiä vaikutuksia ei ole kyetty todistamaan vielä riittävän vakuuttavasti biologisilla mekanismeilla.

Kuten aiemmin on todettu, on julkinen sektori täysin uudenlaisen haasteen edessä. Liikkumattomuutta ei ole mahdollista kategorisoida yhden tai kahden toimialan ongelmaksi, joka olisi mahdollista ratkaista esimerkiksi resurssien kohdentamisella tietylle toimijalle tai toimialasektorille.

Terveydenedistämisasiivisuus (TEA)- käsite (health promotion capacity building) nousi kansainvälisessä kirjallisuudessa esiin 1990-luvun alkupuolella. Käsitteellä kuvataan yhteisön tai organisaation ominaisuuksia, joita yhdessä voidaan kutsua terveydenedistämisasiivisuudeksi ja kyseisiä ominaisuuksia on mahdollista mitata. Näin ollen liikunnan tarkastelu ei jää pelkästä terveyden ja hyvinvoinnin kuvaamisesta yhteisötasolle, vaan se rakentuu niihin tietoihin toimenpiteisiin, joita jo tehdään terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi. Tässä tutkimuksessa terveydenedistämisasiivisuutta tarkastellaan kuntien järjestämien liikuntapalvelujen kautta. Rajausta tehdessä on myös huomioitu kolmannen sektorin järjestämä liikuntatoiminta, joka on tiiviissä suhteessa kunnan terveydenedistämisen tavoitteiden kanssa. On tärkeää huomioida, että terveydenedistämistoimintoja tulee johtaa tehokkaasti kokonaisuutena, jotta tavoitellut terveyshyödyt toteutuisivat. Kunnassa tulee myös olla yhtenäinen näkemys liikunnan käsitteiden määrittelystä. Mitä tarkoittaa terveystoiminta, terveyttä edistävä liikunta tai mitä tarkoittavat laajojen väestöryhmien liikuntapaikat? Ilman yhtenäisiä vastauksia näihin kysymyksiin ei ole mahdollista rakentaa kokonaisvaltaista koordinaatiota eri hallintokuntien sekä toimijasektoreiden välille. Terveydenedistämistyön tehokkuuden näkökulmasta on myös olennaista, että toiminnoista kerätään aktiivisesti palautetta. (OKM 2011:6, 25–27.)

Vuonna 2013 valtion liikuntatoimen menoihin varattiin budjettiesityksessä 152,4 miljoonaa euroa, josta 6,3 miljoonaa oli kohdistettu valtionavustuksena Helsingin Olympiastadionin perusparannukseen. Vuonna 2014 liikuntatoimelle esitettiin 148 miljoonaa euroa, joista 147 miljoonaa oli arvioitu katettavaksi veikkausvoittovaroilla. (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2013)

Valtion liikuntapolitiikan ja liikunnan toimialan ohjaus vuosien 2007–2011 aikana on toteutunut kolmella eri tavalla.

Taulukko 2. Valtion liikuntapoliittiset ohjausmenetelmät (Valtion liikuntaneuvosto 2013:8, 19).

Säädösohjaus	Resurssiohjaus	Informaatio-ohjaus
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liikuntalaki – ja asetus</li> <li>• Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta</li> <li>• Valtionavustuslaki</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valtionosuudet, harkinnanvaraiset avustukset yhteisöille, hanke- ja projektiavustukset</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oppaat, suositukset, poliittisten ohjelmien linjaukset, koulutus, tutkimus- ja tilastotieto</li> </ul>

Valtion hallinnon ohjausmenetelmät eivät tarjoa näiden menetelmien avulla erityisen vahvaa liikuntasektorin kontrollia paikallisella tasolla. Säädös- ja resurssiohjaus ovat valtion poliittisten päätöksentekoprosessien sitomia. Informaatio-ohjaus on kansallisella tasolla jaettu muun muassa liikuntajärjestöjen, UKK-instituutin sekä terveysalan muiden toimijoiden, kuten THL kanssa. Liikuntasektori on monella tapaa hajautunut niin vertikaalisella – kuin horisontaalisellakin tasolla.



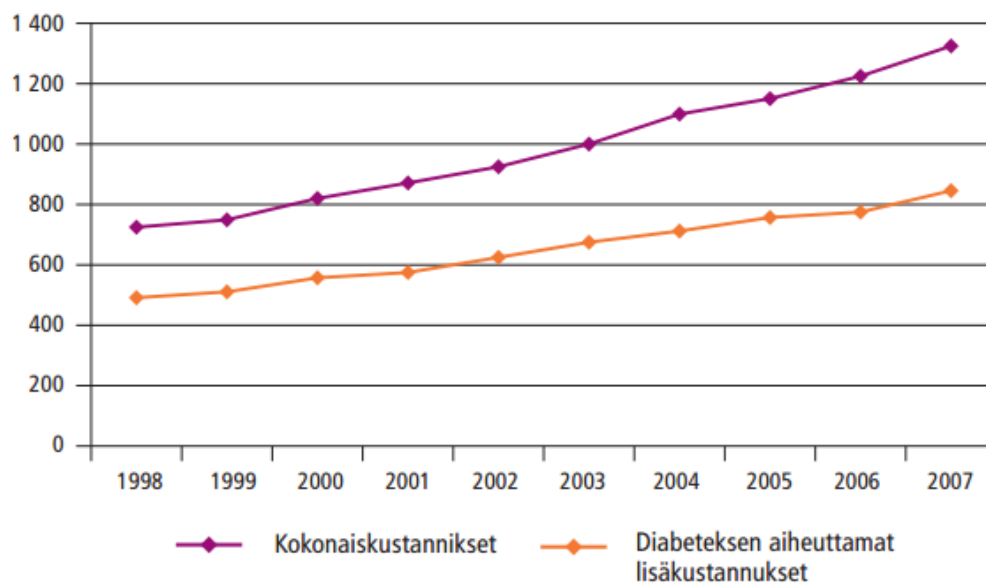
Kuva 7. Liikuntajärjestöjen organisoituminen vuodesta 2012 alkaen (Lehtonen 2014,9).

On sanomattakin selvää, että hajanaisen liikuntasektorin toimijat toteuttavat toimintaansa hyvin erilaisista lähtökohdista. Myös tavoitteet eri toimijoiden välillä vaihtelevat toiminnan luonteen mukaan. Kun tarkastellaan liikuntapalveluja ennaltaehkäisevän hyvinvointityön näkökulmasta, on tärkeää huomioida yksilöiden erilaiset motivaatiotasot ja lähtökohdat liikuntatoimintaan. Hyvinvoinnin näkökulmasta liikuntakokemukset ovat subjektiivisia, mutta tarkasteltaessa liikkumattomuuden vaikutuksia ja sen ehkäisyyn rakennettuja julkisia palveluja, on liikuntasektori välttämätön nähdä systemaattisena toimijana.

Liikkumisen painotus on muuttunut. Liikuntaa harrastetaan yhä useammin organisoidussa ympäristössä ja ihmisten omaehtoinen liikkuminen on vähentynyt. Perinteinen kilpaurheiluun keskittynyt valtion ja kuntien liikuntapolitiikka on muuttunut 2000-luvulla kohti kokonaisvaltaisempaa terveysliikunnan ymmärtämistä. Erilaisten liikuntapolkujen mahdollistaminen ja niihin kasvattaminen toimijakentällä on ollut yksi tavoite, jotta kansanterveyden näkökulmasta olisi mahdollista saada riittäviä hyötyjä aikaiseksi liikunnan lisäämisen taholla. Liikunta on myös alettu nähdä pelkkää harrastamista laajempänä kokonaisuutena. Liikkumattomuuden haasteiden nähdään ulottuvan yhä laajemmalle ja monipuolisemmin eri hallinnonaloille ja palvelusuunnittelun tasoille. Esimerkiksi kaupunkisuunnittelulla on mahdollista saada aikaan merkittäviä muutoksia asukkaiden liikuntakäyttäytymisessä. Tästä esimerkkinä ovat Kouvolan hyvinvointiraitit (Hämäläinen, Juntunen, Pahtaja, Kuronen, Taimisto, Takala, Virolainen 2009).

Valtionvarainvaliokunta esitti vuonna 2012 mietinnössään huolensa suomalaisten liikkumattomuuden aiheuttamista vaikutuksista (VaVm 39/2012 vp) käsiteltäessä vuoden 2013 talousarvioehdotusta. Valtiovarainvaliokunnan mietintö kuvaa orastavaa näkemystä siitä, miten liikunta nähdään yhä voimakkaammin keskeisenä terveyttä edistävänä tekijänä, ja siihen panostaminen investoinnein nähdään merkitykselliseksi. Mietinnössään valiokunta ehdotti että määrärahat kohdennettaisiin niihin kokonaisuuksiin, jotka vaikuttavat voimakkaimmin väestön liikkumattomuuden ehkäisyyn. Lisäksi valiokunta toi julki mietinnössään myös näkemyksensä siitä, että liikkumattomuuden ehkäisyssä organisaatioiden tulisi tehdä yhä voimakkaammin yhteistyötä poikkihallinnollisesti, merkittävien vaikutuksien mahdollistamiseksi. Valiokunnan lausunnossa todetaan että vuodelle 2013 liikuntatoimen menoihin esitetyt 152,4 milj. euroa voidaan suhteuttaa esimerkiksi diabeteksen aiheuttamiin kustannuksiin Suomessa. Diabeteksen kustannukset Suomessa vuosina 1998–2007 –tutkimuksen tuloksien mukaan diabeteksen sairaanhoidon kokonaiskustannukset olivat vuonna 2007 1,3 miljardia euroa. Kustannukset kasvoivat vuosien

1998–2007 aikana 6,2 prosenttia. (DEHKO 2000–2010 Loppuarviointi, 2011.) Liikkumattomuudesta aiheutuvan diabeteksen vuosikustannukset nousivat vuonna 2007 700 miljoonaan euroon. Kokonaisvaltaisesti arvioituna liikkumattomuuden suorat terveystennot muodostavat teollisuusmaissa 1,5–3,8 prosenttia terveydenhuollon kokonaiskustannuksista. (Kolu, Vasankari, Luoto 2014.) Vuoden 2007 jälkeen analyysiä diabeteksen kokonaiskustannuksista ei valitettavasti ole tehty. Kokonaiskustannuksien seuranta on merkittävää myös liikkumattomuuden kustannuksien kehittymisen seurannan kannalta. Ennaltaehkäiseväisen hyvinvointipalvelujärjestelmän näkökulmasta liikkumattomuus on arvokas resurssien ohjauskohde.



Kuva 8. Diabetikkojen sairaanhoidon kokonaiskustannusten ja diabeteksestä aiheutuneiden lisäkustannusten kehitys 1998–2007 (miljoonaa euroa, vuoden 2007 rahassa) (Dehko 1998-2007.)

Tulevaisuudessa on yhä olennaisempaa, että liikunnan osalta kyetään seuraamaan yhä voimakkaammin kustannus-hyöty analyysimenetelmien avulla yhteiskunnan eri investointien vaikutusta kansalaisten terveyteen ja hyvinvointiin. Päätöksenteko saa näin ollen lisää luotettavaa aineistoa tuekseen, ja liikunnan tuottamat hyödyt on helpompi osoittaa. Panostamalla ennaltaehkäisevään hyvinvointityöhön voidaan saavuttaa mittavia säästöjä sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuksista, kuten liikunnasta saataviin terveyshyötyihin.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2013, 20) on määritellyt terveyttä ja hyvinvointia edistävän liikunnan linjaukset vuodelle 2020.

## Visio 2020

### Liikumme enemmän, istumme vähemmän koko elämänkulun aikana

- Liikunnan ja fyysisen aktiivisuuden merkitys ymmärretään yksilön ja yhteiskunnan terveyden, hyvinvoinnin ja kilpailukyvyn perusedellytyksenä.
- Eri hallinnonaloilla ja organisaatioissa luodaan mahdollisuudet fyysisesti aktiiviseen elämään.
- Fyysisen aktiivisuuden edistäminen perustuu uusimpaan tutkimustietoon, sidosryhmien välisiin kumppanuuksiin, toimiviin rakentajiin ja hyvään johtamiseen.
- Sukupuolten tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden tekijät tunnistetaan ja niihin vaikutetaan tehokkaasti.
- Yksilöt tarttuvat parantuneisiin mahdollisuuksiin lisätä jokapäiväistä liikettä.

### Suomi on entistä vahvempi fyysisesti aktiivisen kulttuurin mallimaa Euroopassa

Kuva 9. Terveyttä edistävän liikunnan linjaukset 2020. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2013:10, 20.)

Sosiaali- ja terveysministeriön (2013) julkaisussa liikunnan linjauksista pohditaan myös vaadittavia toimenpiteitä, jotta nämä tavoitteet voidaan saavuttaa. Tarvitaan vielä paljon työtä sekä tutkittua tietoa nykyisistä liikunnan rakenteista, laaja-alaista yhteistyötä sektorirajat poikkileikkaavasti ylittäen sekä verkosto-osaamista yhdistämään niin kansainväliset, kansalliset kuin kunnallisetkin toimijat. Ritva Nupponen toteaa artikkelissaan Liikunta ja koettu hyvinvointi (2011, 55) että fyysisen aktiivisuuden terveysvaikutuksista tunnetaan vain osa ja että niitä tulisi tarkastella lisää. Lisäksi hän nostaa vieläkin olennaisemmaksi kysymykseksi sen, miten liikunta tuottaa muutoksia liikkujan hyvinvoinnissa. Hän toteaa myös, että toistaiseksi elimistössä tapahtuvista ja psykologisista muutoksista on vielä sen verran niukasti tietoa, että esimerkiksi perimän ja liikunnan tuottamien eri vaikutusketjujen yhteyttä ei ole mahdollista tutkimustulosten valossa osoittaa.

### 3 PALVELUYHTEISTYÖN MUODOT PAIKALLISELLA TASOLLA

Hallinto heijastaa kulloinkin kyseisen aikakauden toimintaympäristöä. Nykyisen julkisen hallinnon haasteena on jatkuva ja hyvin nopea muutos, jonka hallinta edellyttää organisaatiolta aikaisempaa refleksiivisempää reagointikykyä sekä uudenlaisia ajattelumalleja, joissa edeltävät rakenteet on mahdollista kyseenalaistaa. Menneiden vuosikymmenien kehitys on mahdollista nähdä kehityspolkuna julkisesta hallinnosta kohti julkista hallintaa.

Suomen itsenäisyyden aika on ollut kehityksen aikaa, niin koko yhteiskunnan – kuin myös sitä heijastavan hallinnon osalta. Suomen tasavallan noin satavuotinen historia on kansainvälisesti tarkasteltuna ollut monella tapaa poikkeuksellinen. Kansantaloudellinen kehitys, elinkeino- ja väestörakenteen muutos, kaupungistuminen ja koko yhteiskuntarakenteen uudistuminen ovat myös osaltaan vaikuttaneet julkisen sektorin kehitykseen ja vaikuttaneet palvelurakenteen nykyiseen muotoon. Tässä kappaleessa tarkastellaan suomalaisen hallinnon historiallista kehitystä ja siihen vaikuttaneita tekijöitä.

1900-luvun alun alussa hallintojärjestelmä perustui byrokraattisen hallinnon periaatteisiin. Byrokraattinen hallintojärjestelmä pohjautui Max Weberin (1978) ajatuksiin rationaalisesta, oikeudenmukaisuudesta ja tasapuolisesta järjestelmästä, jossa toimijoiden suhteet on määritelty ja viestintä perustuu avoimuuteen. Suomessa vastasyntyneen poliittisen järjestelmän rinnalle rakentui poliittiseen sitoutumattomuuteen ja lainsäädäntöön pohjautuva hallintojärjestelmä, jossa politiikka ja hallinto asetettiin valvomaan toisiaan. Byrokratiaan perustunut hallintojärjestelmä loi perusteet melko itsenäiselle virkamiestoiminnalle, sekä lainsäädäntöön perustuneet hyvän hallinnon periaatteille. (Vrt. Möttönen & Niemelä 2005,81–91, Rajala, Tammi & Meklin 2008, 27–46.)

1960-luvulta alkaen hallinnossa sekä poliittisessa järjestelmässä tapahtui muutos. Möttönen & Niemelä (2005, 85) kuvaavat muutosta byrokratian politisoitumisella ja politiikan byrokritisoinnilla. Hallinnon merkitys korostui yhä vahvemmin poliittisen järjestelmän valmistelu- ja esittelytyössä, eikä hallintoa pyritty enää näkemään täysin irrallisena instanssina poliittisesta järjestelmästä. Julkisen sektorin kehitystyön nähtiin edellyttävän hallinnon ja politiikan vahvaa yhteistä näkemystä, jota hyvinvointivaltion kehityksen alkaminen edellytti. Hallinto asetettiin yhä vahvemmin poliittisen ohjauksen alaiseksi ja päätösvaltaa siirrettiin myös osittain viranhaltijoilta poliittisille toimijoille. Lisäksi viranhaltijavalinnat syntyivät yhä useammin poliittisin perustein. Poliitiikan ohjauksen merkitys korostui ja hallinto nähtiin politiikan jatkeena. Hyvinvointivaltion kehittyminen muutti myös kuntien ja valtion välistä tehtävänjakoa. 1960-luvulta alkaen kuntien merkitys ja paikallispoliittinen herääminen johti myös kunnissa palvelutuotannon poliittiseen ohjaukseen. Kunnat omaksuivat yhä vahvemman roolin peruspalvelutuotannon järjestäjänä ja hyvinvointivaltiokehityksen alkuvaiheelle tyypillisesti julkinen sektori otti vastuulleen muiden sektoreiden tarjoamia palveluja. Vahvaa julkisen vallan roolia hyvinvointipalvelujen tuottajana korostettiin, jolloin muun muassa järjestöjen tehtäviä siirrettiin kuntien vastuulle. Valtionosuusjärjestelmä tuki vahvasti tätä kehityssuuntaa. (Vrt. Möttönen & Niemelä 2005,81–91, Rajala, Tammi & Meklin 2008, 27–46.)

Hyvinvointivaltiokehityksen myötä voimakkaasti kasvanut julkinen sektori ja paikallisen hallinnon palvelutuotanto muuttivat kunnallisia organisaatioita niin, että myös palvelujohtamiselta vaadittiin erilaista osaamista kuin mitä byrokraattisen hallintojärjestelmän viranhaltijoilta edellytettiin. 1960-luvulta alkanut poliittisten perusteiden vaikutus kuntajohtajien rekrytointiin johti epäterveeseen tilanteeseen, jossa valinnat viranhaltijatehtäviin tehtiin enemmän poliittisten kuin henkilön ammatillisen kompetenssin perusteella. (Löfgren & Ringholm 2009.)

Monimutkaistunut ja yhä enemmän ammatillista osaamista edellyttänyt johtajuus kuntasektorilla johti 1980-luvulla siihen, että politiikan ja hallinnon suhdetta ryhdyttiin määrittämään uudelleen. Uuden managerialistisen kehityssuunnan ja johtamisen näkökulma perustui tehokkuuden tavoitteeseen, jonka edellytykseksi ammatillinen johtajuus miellettiin. Byrokratian ja poliittisen ohjauksen periaatteet säilyivät kuitenkin uuden hallinnon kehityssuunnan periaatteina, joten varsinaista uutta hallintojärjestelmää ei tuolloin syntynyt. Suomessa 1980-luvulta alkanut kehitystyö perustui uuden julkisjohtamisen (New Public Management) periaatteisiin, jossa markkinasuuntautunut, yksityisen sektorin toimijoille ominainen palvelutuotanto sekä palvelutuotannon tehokkuus korostuivat. (Löfgren & Ringholm 2009.)

Markkinasuuntautuneet toimintatavat eroavat voimakkaasti hierarkkisesta toimintatavasta. Käytännössä muutos näkyi yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden omaksumisena erityisesti ohjaus-, johtamis-, ja toiminnan organisointitapojen siirtämisestä julkisiin organisaatioihin. Uuden julkisjohtamisen perusteet näkyivät myös retoriikan ja hallinnon käsitteiden muutoksessa. Julkisen palvelujen johtamiseen syntyivät asiakkuuden, palvelun tarjoajan, ostojen ja palvelujen termit. Tämä muutos on johtanut paikallisen julkisen johtamisen kokonaisvaltaiseen uudella tavalla ymmärtämiseen. (Osborne 2006.)

Hämäläinen & Heiskanen (2004,94–95) muistuttavat että vaikka julkinen sektori onkin omaksunut osittain markkinoilla toimivan organisaation termistöä ja periaatteita, ei vanhoja hallintorakenteita välttämättä ole muutettu. Julkisen sektorin toiminnan tuloksellisuuden tavoite ei automaattisesti johda siihen, että samat toimintaperiaatteet, joita noudatetaan avoimien markkinoiden toimijasuhteissa, toimitivat julkisen sektorin näennäismarkkinoiden toimintatapoihin. Näennäismarkkinat asettavat tietynlaisia reunaehdoja kunnan kanssa palveluyhteistyössä toimiville organisaatioille. 1980-luvulta alkanut tehokkuusperiaatteeseen nojautunut hallintojärjestelmän kehitys muuttui asiakas-tarjoaja suhteeksi, joka edellisiin yhteistyöhön perustuneisiin toimintamalleihin verrattuna muutti paikallisen tason toimijoiden suhteita ja niiden sosiaalista luonnetta. Kilpailutukseen ja sopimuksellisuuteen pohjautuneet toimintatavat asettavat paikallisen



tason palvelutuotannossa toimijat vastakkain, kun byrokraattisen järjestelmän aikana palveluohjaus oli keskitetty vahvasti julkisen vallan alle, jolloin kunnan kanssa toimineet organisaatiot nähtiin vahvemmin kumppanuus- ja yhteistyöperusteisina suhteina. (Vrt. Möttönen & Niemelä 2005,81–91, Rajala, Tammi & Meklin 2008, 27–46.)

Hyvinvointivaltion laajeneminen pysähtyi 1990- luvun alun taloudelliseen lamaan. Taloudellinen kriisi ja 1980- luvulla alkanut hallinnon managerialistinen kehityssuuntaus johti tulosjohtamisen soveltamiseen myös julkisella sektorilla. Tulosjohtaminen alkoi ohjata organisaatioiden toimintakulttuuria ja poliittisen- ja hallinnon järjestelmien välistä suhdetta. Tulosjohtamisen merkitys kasvoi lopulta niin suureksi, että sen voidaan nähdä uudistaneen kokonaisuudessaan julkisen sektorin organisaatorakenteita. Tuloksellisuudella tarkoitettiin taloudellisesti kustannustehokasta ja aidosti vaikuttavaa palvelukokonaisuutta, jonka tulisi vastata yhä paremmin kansalaisten tarpeisiin. Kansalaisen rooli nähtiin yhä voimakkaammin asiakkaana, joka verotuksen kautta luovuttaa julkisen sektorin käyttöön resursseja, jotka tulee tuloksellisesti käyttää yhteiskunnan kehittämiseen. Tulosjohtamisen merkitys näkyi myös poliittisen- ja hallinnollisen järjestelmän suhteen muutoksena.

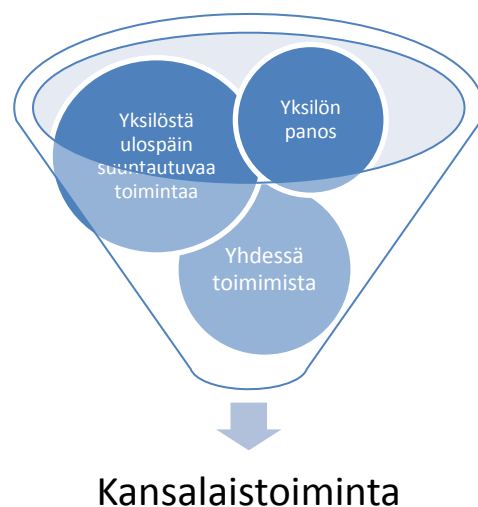
Poliittisen päätöksenteon rooli vahvistui osana strategista päätöksentekoa, ja operatiivinen toiminta keskittyi ammattijohtajien ja viranhaltijoiden vastuulle. Suhdetta on pyritty myös kuvaamaan tavoitteiden ja niihin vastaamisen avulla. Tulosjohtamisen mukana vahvistui ajatus siitä, että poliittinen valta asettaa tavoitteet toiminnalle ja hallinto keskittyy vastaamaan näihin tavoitteisiin mahdollisimman kustannustehokkaasti ja vaikuttavasti. Tässä ajattelutavassa on kuitenkin ongelmana se, että poliittinen logiikka perustuu siihen, että poliittiset toimijat osallistuvat päätöksentekoon ajaakseen kannattajiensa ja taustaryhmänsä etuja. Näin ollen operatiivisen tason teemat ovat niitä, jotka kiinnostavat poliittisia toimijoita, jolloin strateginen kokonaisjohtaminen ei ole mahdollista kunnallisdemokratiassa. (Möttönen 1997.) Tämä kehitys johti poliittisen päätöksenteon merkityksen heikentymiseen ja ammattijohtajien vahvistumiseen, erityisesti paikallisen tason päätöksenteossa. Voidaan myös kyseenalaistaa se, että onko tämä hallinnon ja poliittisen päätöksentekojärjestelmän muutos johtanut myös siihen, että operatiivisen tason palvelujohtamisen osaaminen on kadonnut poliittisilta päättäjiltä, jolloin ammattijohtajat päättävät käytännössä palvelujen toteuttamisesta julkisella sektorilla. Vielä olennaisempi kysymys on, että onko tätä demokraattisen päätöksenteon vajetta mahdollista korvata enää tulevaisuudessa, vai onko ammattijohtajuus syönyt paikallisen demokratian merkityksen. (Vrt. Hämäläinen & Heiskala 2004, 88–96, Möttönen & Niemelä 2005,81–91, Rajala, Tammi & Meklin 2008, 27–46.)

Kolmannessa luvussa esittelen julkisen hallinnon muutosta ja heijastan sitä paikallisen tason palveluyhteistyöhön eri toimijasektoreiden välillä.

### 3.1 Kansalaisyhteiskunta ja yhteisöllisyys

Valtio ei voi kantaa vastuuta yksilön ja läheisten puolesta, vaan aktiivinen ote henkilökohtaisen hyvinvoinnin edistämiseen on olennainen. Osa vastuusta jakautuu myös markkinoille ja kolmannelle sektorille, mutta näiden välille ei ole syntynyt kirjallista tai kirjoittamatonta sopimusta hyvinvointivastuusta. Suomessa valtio on sitoutunut lainsäädännön kautta hyvinvointitehtävään, jolloin yksilön ja julkisen sektorin välillä voidaan nähdä institutionaalinen sopimus. (Harju 2010, 11–19.)

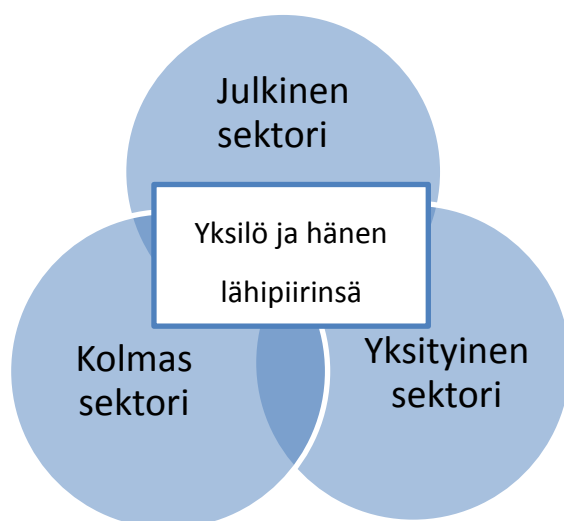
Tarkasteltaessa hyvinvointia yhteiskunnallisella tasolla palataan jatkuvasti yksilön ja yhteisön väliseen suhteeseen. Yksilö on aina jollakin tasolla osa yhteisöä. Yhteisö voidaan ymmärtää laajasti yhteiskuntana tai vaihtoehtoisesti suppeasti perheenä tai lähiyhteisönä. Yksilön hyvinvointia määrittävät hänen henkilökohtaiset hyvinvoinnin edellytyksensä, mutta myös ympäristö ja siihen vaikuttavat toimijat ovat osaltaan määrittämässä yksilöllistä hyvinvoinnin tilaa. Yksilön ja yhteisön suhde on merkittävä, sillä hyvinvoiva yksilö voi yhteisön kautta tukea ja lisätä yhteisönsä hyvinvointia, kansalaistoiminnan määritelmä edustaa tätä suhdetta. Yksilön toimiessa aktiivisesti itsestä ulospäin, yhdessä toimien, yhteiseksi hyväksi, hän sitoutuu osaksi yhteisöä. Aaro Harju (2005, 10) määrittelee näin kansalaistoiminnan. Hän korostaa, että tämä hänen määritelmä on monella tavalla rajaava, mutta toisaalta kansalaistoiminta laajassa merkityksessä voisi kattaa niin rajattoman määrän yhteisöllistä toimintaa, ettei se tutkimuksen kannalta tarkasteltuna olisi mielekästä.



Kuva 10. Kansalaistoiminnan osat (Harju 2005, 10.)

Kansalaistoiminta on osa yhteiskunnan toimintaa. Julkisen sektorin ja yksityisen sektorin rinnalla voidaan nähdä yleishyödyllisyyden, eettisyyden, voittoa tavoittelemattomuuden, riippumattomuuden, yhteisöllisyyden, solidaarisuuden, yksilöllisen valinnanvapauden, joustavuuden ja vapaaehtoisuuden periaatteille rakentunut kolmas sektori. (Harju 2000, 12.) Kolmatta sektoria määriteltäessä on osittain pyritty myös rajaamaan yksilöiden ja perhesukulaisuus- tai ystävyysuhteisiin perustuvia ihmissuhteita erilliseksi neljänneksi sektoriksi, mutta tässä tutkimuksessa haluan määritellä yksilön ja hänen lähiyhteisönsä julkisen, yksityisen ja kolmannen sektorin keskiöön. Yksilö ja lähiyhteisö toimivat näillä kolmella eri toimijasektorilla erilaisissa tehtävissä ja toisaalta muodostavat edellytyksen kaikkien muiden sektorien toiminnalle.

Ihminen on sosiaalinen olento, jolla on tarve tulla hyväksytyksi osana yhteisöä ja toisaalta toimia yhteisön jäsenenä. Aaro Harju (2010,75–80) näkee yhteisöllisyyden luonnollisena osana inhimillisyyttä. Jo syntymässään ihminen syntyy yhteisöön, jossa hänelle muodostuu lähiomaissuhteita. Näiden lähiomaisten merkitys on suuri yksilön identiteetin rakentumiselle, sekä elämänarvojen muodostumiselle. Yksilön elämän alkuvaiheiden jälkeen sosiaaliset ympäristöt laajenevat ja kerrostuvat. Ihmiselle syntyy useita erilaisia sosiaalisia verkostoja, jotka liittyvät esimerkiksi työhön, vapaa-aikaan ja ystävyysuhteisiin.



Kuva 11. Yksilö suhteessa yhteiskunnan sektoreihin.

On tärkeää huomioida, että erot eri sektorien välillä ovat kaventuneet ja muuttuneet osittain hyvinkin ongelmallisiksi rajata määritelmätasolla. Kaikki sektorit ovat jollain tapaa sidoksissa toisiinsa ja niiden välinen yhteistyö on lisääntynyt.

Paikallinen julkishallinto perustuu kunnan itsehallintoon sekä paikallisdemokratiaan. Kuntalainen paikallisen yhteisön kansalaisena on tärkeä osa paikallista julkishallintoa. Yleisesti kunnan asukkaalla voidaan paikallisesta näkökulmasta katsottuna nähdä kolme erilaista roolia. Hän on kunnan kansalainen, asiakas sekä osallinen. Kuntalainen toimii kansalaisena käyttäessään julkista valtaa. Hän voi pyrkiä itse luottamustehtävään tai valita edustajan kunnanvaltuustoon. Toisaalta kuntalainen voidaan nähdä asiakkaana, joka maksaa veroja ja käyttää kunnan järjestämiä palveluja. (Ronkainen & Maksimainen 2001, 45.) Mikäli maksettavat verot ymmärretään maksuina, on selvää, että odotukset vastaanotettavalle palvelulle ovat erilaiset. Tämä kansalaisuuden muutos osallisesta yhteisön jäsenestä irralliseksi asiakkaaksi haastaa hyvinvointivaltion kehittymiseen liittyneen altruistisen ajatuksen yhteisön tasa-arvoisesta hyvinvoinnista. Asiakassuhteessa keskeiseksi tekijäksi nousee palveluntarjoajan kyky tarjota asiakkaan kysyntää vastaavaa palvelua, ja kunnan rooli muuttuu yhteiskunnallisesta ja poliittisesta kohti tuotannollista tehtävää. (Vrt. Möttönen & Niemelä 2005, 84.) Kolmannen näkemyksen mukaan kuntalainen voidaan nähdä aktiivisena osallisena paikallisessa hallinnassa, jonka näkemykset on mahdollista ottaa huomioon, vaikka hän ei edellisiä rooleja täyttäisikään (Ronkainen & Maksimainen 2001, 45.)

1990-luvun taloudellisen laman jälkeen hallintojärjestelmässä vahvistuneet tulosjohtamisen periaatteet ovat nostaneet mukanaan myös kysymyksen julkisen vallan ja kansalaisen välisestä suhteesta. Kunnassa kuntalainen suhde alettiin rinnastamaan asiakassuhteeseen. Tämä asettaa haasteen paikalliselle demokratialle, ja kaiken kaikkiaan hallinnon ja kansalaisen väliselle suhteelle. Nämä kolme erilaista kansalaisuuden roolia kuvaavat samalla hyvinvointivastuun jakautumisesta. Julkinen valta paikallisella tasolla saa valtuutensa paikallisdemokratiasta. Julkista valtaa ei ole ilman demokraattisesti syntyneitä päätöksiä. Onkin siis näennäistä ajatella, että hyvinvointivaltio olisi kansalaisista eristäytynyt instanssi, joka tekee kansakunnan hyvinvoinnin eteen vaadittavat ratkaisut ilman aktiivista kansalaisuuden otetta.

Markkinaperusteinen suhde asiakkaan ja myyjän välillä perustuu vaihdantaan, jossa palvelu ja maksu vaihtavat omistajaa. (Möttönen & Niemelä 2005, 84.) Asiakkuussuhde erottaa kansalaista hallinnosta ja poliittisesta järjestelmästä. Toimiiko paikallisdemokratia, mikäli kuntalainen kokee suhteensa hallintoon ainoastaan asiakkuussuhteena? Kiinnostuuko hän tekemään päätöksiä yhteisten

asioiden eteen, mikäli hän kokee olevansa enemmän asiakas kuin osallinen? (Vrt. Möttönen & Niemelä 2005, 84.)

Hyvinvointivaltion kehityksen myötä hyvinvointiyhteiskunnan käsite on korvannut pitkälti edeltäjänsä. Hyvinvointitehtävää ei nähdä ainoastaan valtion tehtävänä, vaan hyvinvointivastuu jakautuu kaikille yhteiskunnan toimijoille. Tämä tarkoittaa sitä, että hyvinvoinnin kysymykset eivät nouse ainoastaan julkisen sektorin toiminnan sisällä tapahtuvasta keskustelusta, vaan hyvinvoinnin vastuuta kantavat niin yksilöt, heidän lähiyhteisönsä, sekä heidän ympärillään toimivat julkinen, yksityinen sekä kolmas sektori. (Välimäki 2013, 49–50.)

Hyvinvointivastuu on laajasta hyvinvointivaltion subventioista huolimatta ensisijaisesti yksilöllä ja hänen lähiyhteisöllään. Julkinen sektori voi tukea ja luoda edellytyksiä, mutta viimekädessä yksilö tekee itsenäisesti hyvinvointiaan koskevat valintansa. Tämän takia on myös olennaista tarkastella kansalaisen roolia suhteessa muuhun hyvinvointiyhteiskuntaan. Tässä kappaleessa keskitän tarkastelun erityisesti kansalaisen rooliin osana paikallista yhteiskuntaa kuntalaisena, asiakkaana sekä osallisena.

Vapaaehtoistyön muodot ja tavoitteet ovat moninaiset, ja siksi toimijakenttä on jakautunut hyvin erilaisiin toimijoihin. Aaro Harjun (2005) mukaan kansalaisyhteiskunta toimii muun muassa seuraavien toimijakokonaisuuksien kautta.

- Kansalaistoiminta
- Järjestötoiminta
- Kirkkokunnat ja uskonnolliset järjestöt
- Ammattiyhdistystoiminta
- Puolueet
- Pienimuotoinen osuustoiminta
- Säätiöt
- Vapaa sivistystyö

Vapaaehtoistoiminnalla on vahva asema suomalaisessa kulttuurissa. Tästä kertoo muun muassa yhdistysrekisteriin rekisteröityjen noin 137 000 yhdistyksen huikea määrä. (Yhdistysrekisteri, 2012) Rekisteröityneiden yhdistysten joukko on suuntautunut toimimaan hyvin erilaisissa toimintaympäristöissä, kuten ammattijärjestötoiminnassa, kansalaisjärjestötoiminnassa, hyväntekeväisyystoiminnassa, uskonnollisissa järjestöissä, yritysjärjestöissä ja niin edelleen. Voitto Helander toteaa teoksessaan Kunnat ja järjestöt, että yhdistysrekisterissä on kuitenkin tosiasiallisesti

lakkautettuja yhdistyksiä, joten toimivien paikallisyhdistyksien määrä on pienempi (Helander 2004,28).

Yhdistys- ja järjestökenttää kuvaa niiden monimuotoisuus ja hajanaisuus. Möttönen ja Niemelä (2005) ovat koonneet järjestöjen tehtäviä ja jaotelleet ne viiteen eri ryhmään.

Taulukko 3. Yhdistys- ja järjestökenttä Suomessa (Möttönen & Niemelä 2005, 59–60.)

1.	Edunvalvontajärjestö, yhteiskunnallisen ja aatteellisen vaikuttamisen järjestö, hiljaisten ja vähäväkisten ääni, ”ilkeiden” ongelmien kimppuun kävijä
2.	Vapaaehtoistoimintaa ylläpitävä järjestö, yhteisöllisyyttä ja verkostoja vahvistava järjestö, arvojen kantaja, demokratian ja sosiaalisen pääoman vahvistaja
3.	Vertaistoimintajärjestö, laajemmin identiteetin edellytysten tuottaja, resurssien ja ”kentille pääsylippujen” tuottaja (voimaannuttamisfunktio), oppimisorganisaatio
4.	Asiantuntijajärjestö, tiedontuottajajärjestö, tutkimus- ja kehittämistoimintaan panostava järjestö
5.	Palvelujentuottajajärjestö, yhteisötalouden kehittäjä

Nämä erilaiset kolmannen sektorin toimijat ovat syntyneet vastaamaan erilaisiin yhteiskunnallisiin tarpeisiin. Julkinen sektori on vaihtoehtoisia palveluratkaisuja etsiessään asettanut toiveita palveluyhteistyön osalta yksityiselle sekä kolmannelle sektorille. Julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö kunnallisessa palvelutuotannossa on jo laajasti hyödynnettävä verkostomuoto. Hieman vähemmän käytössä oleva ja vähemmän huomiota saanut julkisen ja kolmannen sektorin yhteistyö on kuitenkin myös yksi yhteistyömahdollisuus. Kunnissa yhteistyötoimintaa on vähitellen lisääntynyt, osittain siksi että järjestöjen toimintamallit ovat muuttuneet taloudellisesti yhä vaikuttavammiksi. (Möttönen & Niemelä, 2005, 22.)

Suomessa yhteiskuntarakenteen muutos sekä 1970-luvulta alkanut muuttoliike on muuttanut yhteisöllisyyden luonnetta. Vielä 1940- ja 1950-luvuilla paikallisuus yhdistettiin vahvasti yhteisöllisyyden kokemukseen. Tänä päivänä yhteisöllisyys näkyy myös vahvasti verkossa. Sähköiset yhteisöt ovat syntyneet perinteisten paikallisten yhteisöjen oheen merkittäväksi yhteisöllisyyden ilmentymäksi. (Harju 2010, 75–80).

Suomessa hyvinvointivaltio on pyrkinyt takaamaan universaalit palvelut kaikille kansalaisille. Erimerkiksi kunnallisten päivähoitopalvelujen yleistyessä naiset pääsivät osallistumaan yhä

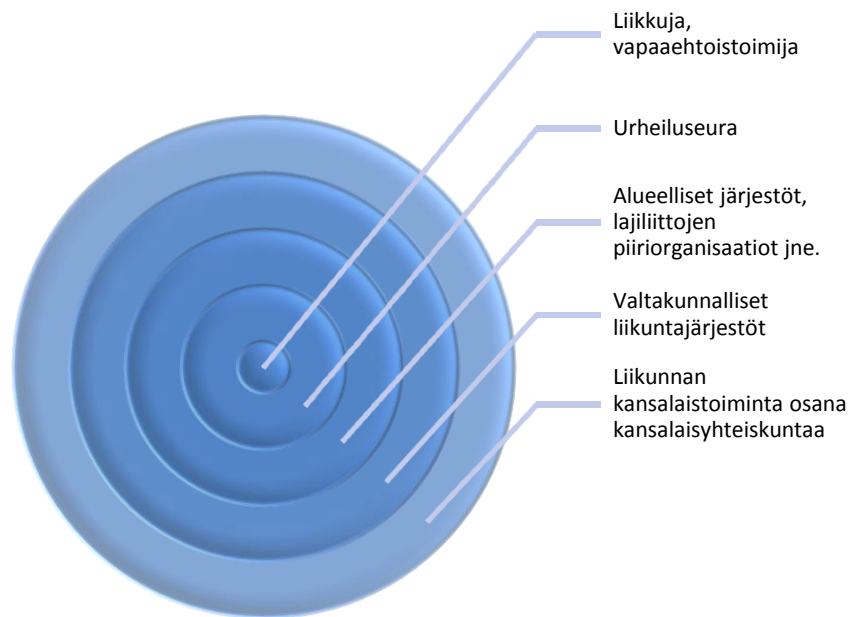
voimakkaammin työelämään. Laajan hyvinvointipalvelurakenteen seurauksena muun muassa sukupuolten välinen tasa-arvo on lisääntynyt. Hyvinvointivaltio otti vahvemmin kantaakseen vastuuta yksilön hyvinvoinnista. Tavoitteena oli rakentaa hyvinvointiverkko, jossa jokaisella olisi perhetaustasta riippumatta mahdollisuus terveelliseen ja tasapainoiseen elämään. (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014:12.) Hyvinvointivaltion kantaessa suurta vastuuta yksilöiden hyvinvoinnista Suomessa, on lähiyhteisöstä huolehtimisen tarve vähentynyt. Ihmisten yhteisöön kuulumisen tarve ei kuitenkaan ole vähentynyt. Syrjäytymisen riski lisääntyy lähiyhteisöstä etäännyttäessä. (Alanen 2010,22). Hyvinvointivaltiota rakennettaessa vastuu yksilöstä on siirtynyt lähiyhteisöltä valtiolle. Tämä kehityssuunta on luonut myös uusia merkityksiä kolmannen sektorin yhdistyksille. Kansalaisyhteiskunta voi parhaimmillaan tarjota väylän yhteisöllisyyden kokemukseen. Se voi ehkäistä syrjäytymistä ja tarjota toimintakentän osallistumiseen sekä vaikuttamiseen. Vastuuta yksilön hyvinvoinnista pyritään siirtämään takaisin yhteisölle ylhäältä koordinoiden, joka ei ole kolmannelle sektorille ominaisin tapa toimia.

Kansalaisyhteiskunnan vahvuus on toiminnan vapaaehtoisuus, toisaalta se on myös sen heikkous. Vapaaehtoisuus antaa tilaa toimia, ja luoda toimintaa osallisten kiinnostuksen pohjalta. Toisaalta taas vapaaehtoisuus asettaa haasteen toiminnan jatkuvuudelle. Vapaaehtoistoimijoiden osallisuus perustuu henkilökohtaisten intresseille ja toimintatavoille. (Harju 2000, 121.) Sopimusperustaisuus ja ylhäältä päin koordinoitu organisaatorakenne eivät ole vapaaehtoistoiminnalle tyypillisiä piirteitä, joka aiheuttaa kunnan ja kolmannen sektorin väliselle palveluyhteistyölle merkittäviä haasteita koordinoita ja johtaa toimintaa. Seuraavassa kappaleessa tarkastelen yhteistyötä liikuntatoiminnan tuottamisessa paikallisella tasolla.

### 3.2 Kolmas sektori yhteistyössä kunnan kanssa liikkumattomuuden haasteen edessä

Suomessa liikuntatoimijakenttä on jakautunut hyvin erilaisille kansalaistoiminnan tasoille (LIKES 2013). Liikunnan kansalaistoiminta muodostuu paikallistasolla toimivista yksilöistä ja heidän ympärilleen rakentuneesta yhteisöistä valtakunnallisella, alueellisella sekä paikallisella tasolla. Liikunnan kansalaistoiminta on saanut alkunsa Suomessa 1800- luvun puolessa välissä, jolloin perustettiin ensimmäinen urheiluseura. Liikunta on eriytynyt 1900- luvun alussa erilliseksi kansalaistoiminnaksi muiden kansanliikkeiden toiminnasta. (Lämsä 2012, 14–23.) Vuonna 1993 poliittisen värittyneisyyden aikakausi keskusorganisaatiotasolla päättyi SVUL:n (Suomen Valtakunnan Urheiluliitto) ja TUL:n (Suomen Työväen Urheiluliitto) järjestöjen yhdistyessä. Järjestöjen yhdistymisen yhteydessä siirryttiin keskitetystä järjestelmästä hajautettuun liikuntakulttuuriin, jossa toiminta keskittyi useisiin eri keskuksiin. (Heikkala 2000, 119–134.)

Käytännössä tämä näkyi järjestökentän jakautumisena valtakunnallisiin, alueellisiin ja paikallisiin yksiköihin, joihin on syntynyt erityisiä toimintatapoja sekä ominaispiirteitä. (Heikkala 1998, 276.)



Kuva 12. Liikunnan kansalaisitoiminnan eri tasot (Opetus- ja kulttuuriministeriö 2011).

Kansalaistoiminnan näkökulmasta liikuntaseurat edustavat paikallisen liikuntavaikuttamisen tasoa. Tällä hetkellä Suomessa on noin 10 000 urheilu- ja liikuntaseuraa (Valtion liikuntaneuvosto 2013:8-9), jotka vastaavat pitkälti vapaaehtoistoiminnalla liikuntapalvelujen tuotannosta paikallisella tasolla.

Ensimmäinen urheiluseura perustettiin Suomen autonomiseen suuriruhtinaskuntaan 1860-luvulla. 1900-luvulta alkaen urheiluseuratoiminta laajeni ja paikallisesti niiden merkitys kasvoi. Urheiluseuroissa järjestettiin erityisesti klassisien lajien urheilutoimintaa. Samalle ne muodostivat luonnollisen foorumin liikunnan harrastamiselle. Liikunnan terveyshyödyt ymmärrettiin myös muissa järjestöissä, ja liikuntatoimintaa järjestettiin myös järjestöissä, jotka eivät ensisijaisesti keskittyneet liikuntatoiminnan järjestämiseen. Liikuntaseurojen alkuvaiheessa 1900-luvulla toiminta keskittyi erityisesti urheilutoimintaan. Kuntoliikunnan määritelmä vakiintui vasta myöhemmin 1970-luvulta alkaen. Yksi konkreettinen esimerkki tästä on koululiikunnan tuominen mukaan opetusohjelmaan peruskoulu-uudistuksen yhteydessä vuonna 1972. Liikuntapolitiikka on viime vuosikymmeninä pyrkinyt yhä vahvemmin keskittymään tarjoamaan palveluja niille, joille liikunta ei ole luonnollinen osa arkea. (Valtion liikuntaneuvosto 2013:7, 32.)



Ohjatun liikunnan suosion lisääntyminen on näkynyt urheilu- ja liikuntaseurojen jäsenmäärien kasvussa, sekä urheiluseurojen roolin muutoksessa. Päätoimisten työntekijöiden määrä on lisääntynyt voimakkaasti, osittain myös valtion tuen avulla. Yhtenä periaatteena Opetus- ja kulttuuriministeriön vuoden 2014 seuratuksen jakamisperusteena oli vapaaehtoisten työn tukeminen ja heidän yhä vahvempi sitouttamisensa toimintaan. Päätoimisen työntekijän palkkaus on tarkoitettu väyläksi keskittää seuratyöntekijöiden osaamista liikuntatoiminnan kehittämiseen perinteisistä seuran hallintoa koskevista tehtävistä. Tämän uskotaan sitouttavan ja motivoivan vapaaehtoistoimijoita kestävä kehityksen ajatteluun. (Valtion liikuntaneuvosto 2014, 12–13.)

Nykyisin liikuntaseurat ja kunta toimivat paikallisia liikuntapalveluja järjestettäessä usein yhteistyössä. Nämä kaksi sektoria ovat myös kantaneet suurinta vastuuta paikallistason liikunnan järjestämisestä sekä kehittämisestä. (Kuusela 2008,20.)

Nykyisin liikuntapaikkoja on Suomessa yli 32 000. Niistä suurin osa on kuntien omistuksessa. (Valtion liikuntaneuvosto 2013,8-9.) Kunnat osallistuvat merkittävällä tavalla liikuntatoiminnan tukemiseen tarjoamalla liikuntaseuroille paikallisesti liikuntapaikkojen ylläpitopalveluja sekä investoivat säännöllisesti uusiin kohteisiin. Vuonna 1999 noin 70 prosenttia Suomen liikuntapaikoista oli kunnallisessa omistuksessa, ja niiden suurin käyttäjäryhmänsä ovat paikalliset liikuntaseurat. Kunnan ei olisi mahdollista järjestää kaikkea paikallista liikuntatoimintaa ilman liikuntaseuroja ja toisaalta liikuntaseurat ovat riippuvaisia kunnan liikuntapaikoista. (Puroaho, Borodulin, Koskenranta, Vuori, Matilainen & Viitamäki, 1999,15) Vuonna 1999 toteutetun liikuntapaikkojen kustannuksia tarkastelleen tutkimuksen mukaan tilanne on jo ollut viisitoista vuotta sitten haastava. Puroahon (1994c, 91) mukaan liikuntaseurojen merkittävimmät taloudelliset resurssit ja muutostekijät ovat vapaaehtoisuusvoima, kunnan välitön tuki, jäsenmaksutulon kehitys, kunnan välillinen tuki ja yhteistyösopimukset. Borodulin (1998) on todennut että yksi liikuntaseurojen suurimmista haasteista on kunnan liikuntapaikkojen käyttömaksujen korottaminen, jolloin kunnan myöntämät suorat tukimuodot ohjautuvat takaisin liikuntapaikkojen käyttömaksuihin toiminnan ylläpitämisen sijasta.

### 3.2 Kuntien verkostohallinta ennaltaehkäisevässä hyvinvointityössä

Nopea yhteiskunnallinen muutos on johtanut siihen, että julkisen hallinto on muuttanut toimintatapojaan verkostohallinnan (governance) suuntaan. Muutosta kuvaavat muun muassa uudenlaisten hallintajärjestelmien syntyminen, vallan uudelleenjakautuminen eri hallinnon tasojen välillä, sekä suoraviivaisen hallinnon siirtyminen kohti monimuotoisen toimijaverkoston hallintaa. (Haveri & Pehk 2008, 15–17.) Vielä 1990-luvulla julkisen hallinnon rakenteita kehitettiin Suomessa

pääsääntöisesti systeemiperusteisen ajattelun kautta. Hallinnon rakenteita muokattiin yhteiskunnan tarpeiden mukaan niin, että hallinnon ja päätöksien vaikutuksien (output) jälkeen rakenteita muutettiin uudistuneiden tarpeiden (feedback) mukaan. Systeemitieteellinen julkisen hallinnon kehittäminen ei ole enää mahdollista kansainvälistyneen ja monimutkaistuneen toimintaympäristön muutoksen takia ja paikallishallinnon tasolla kohti verkostohallintaa (network governance). (Möttönen & Niemelä 2005, 79–80.)

Hallinnon muutos on muovannut kuntien palvelunjärjestämisen tapoja. Kunnan rooli on edelleen lainsäädännöllä turvattu palvelujen järjestäjänä, mutta tuottamisen tavat ovat monipuolistuneet. Onnistuneen hallinnan taustalla nähdään yhteistyö yksityisen ja kolmannen sektorin sekä kansalaisten kanssa. Koska käsiteltävät haasteet ovat monimutkaistuneet ja ketjuuntuneet, eri toimialojen ja toisaalta eri sektoreiden toimijoiden välinen yhteistyö nähdään tehokkaampana tapana ratkaista ongelmia kokonaistasolla. (Haveri & Pehk 2008, 15–17.)

Hallintaa voidaan tarkastella Haverin ja Pehkin (2008, 17–18) mukaan kolmesta näkökulmasta. Ensimmäisen tarkastelutavan mukaan hallinta on valtion ja alueellisten sekä paikallistason toimijoiden välisen suhteen etääntymistä, jossa valtio vetäytyy yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisusta. Hallinta voidaan tämän ensimmäisen näkökulman mukaan nähdä hierarkioiden murtumisena ja vastuun uudelleenjakautumisena. Samasta aiheesta ovat kirjoittaneet muun muassa Pierre & Peters (2000).

Toisaalta hallinta on verkostojen merkityksen lisääntymistä hallinnossa. Verkostot syntyvät jotain tiettyä tarkoitusta varten. Verkostoille ominaista on itseohjautuvuus ja irtautuminen byrokratian hierarkkisista hallintomalleista. Verkostoissa toimijoille on yhteistä tietty intressi osallistua verkoston toimintaan, joka täsmentyy neuvotteluiden ja aikaansaadun luottamuksen avulla. (Vrt. Rhodes 1996 & 1997) Avoimelle verkostolle ominaisia piirteitä ovat jäsenten autonomisuus. Verkosto itsessään ja siellä tapahtuva yhteistyö voivat siis olla arvoja jo itsessään. Verkostossa jaettu osaaminen, näkökulmat ja kehitysideat saattavat olla jo ensiarvoisen tärkeitä ylläpitäviä perusteluita verkoston toiminnalle. Verkostoissa tapahtuva yhteistyö muistuttaa monin osin organisaatioiden sisäistä ja toisaalta markkinoiden toimintaa. Verrattaessa organisaatioon, verkostotoimijoita yhdistää vapaaehtoisuus. Organisaatiossa sopimukset sitovat toimijat yhteen ja toimintaa ohjaavat säännöt. Verkostoissa toiminnan perusteena on halu tehdä toimijaorganisaatiot ylittävää yhteistyötä. Aina yhteistyön tavoitteetkaan eivät välttämättä ole yhtenevät, vaan toimijoiden intressit osallistua verkoston toimintaan voivat olla hyvinkin erilaisia. Verkostojen toimintaa ei voida tältä osin kuitenkaan yhdistää myöskään markkinoiden toimintaan. Verkostojen

toimintaa eivät ohjaa kysyntä ja tarjonta, vaan verkostoon liittyvät enemmän toiminnan myötä syntyvät rakenteet, joita osittain ohjaavat suunnitelmallisuus sekä säännönmukaisuus. (Jalava, Palonen, Keskinen, Kontkanen 1999,69–86.)

Kolmannesta näkökulmasta hallinta voidaan nähdä laajempänä toimijaympäristönä. Organisaatioiden rajat eivät ole enää yhtä merkittäviä, vaan yhteisöllinen verkostoyhteistyö eri toimialasektoreiden kesken nähdään tehokkaampana keinona vastata laajoihin yhteiskunnallisiin haasteisiin. Verkostojen toimintaa eivät sääntele ainoastaan lainsäädäntö tai organisaatioiden sisäiset ohjesäännöt, vaan verkostolle syntyy oma tapa järjestellä toimintaa eri toimijoiden vuorovaikutuksen kautta. (Vrt. Bovaird & Löffler (2002 & 2003).) Myös kuntien hallinnossa verkostohallinta on noussut yhdeksi hallinnan muodoksi. Gerry Stoker (2011) esittää, että paikallishallinnon tehtävä on muuttumassa yhä enenevässä määrin kohti verkostohallinnan roolia. Kunta toimii paikallisen toimintaympäristön koordinoijana ja pyrkii mahdollistamaan eri sektoreiden välisen yhteistyön. Kunta toimii Stokerin mukaan myös elämäntapojen ohjaajana ja kehitystrendien tunnistajana sekä ohjaa verkostoja kohti paikallisesti yhteisesti hyväksytyjä tavoitteita.

Verkostotoiminta on verkostohallinnan yksi piirre. Sørensen & Torfing (2007,9) määrittelevät verkostot seuraavasti:

*”Governance networks are a relatively stable, horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors who interact through negotiations that take place within limits set by external agencies and contributes to the production of public purpose.”*

Jalava, Palonen, Keskinen ja Kontkanen (1999,69–82) toteavat verkostoista, että verkostotoiminta on syntynyt vastaamaan niihin tarpeisiin, joihin organisaatiotoiminta ei pelkästään kykene vastaamaan. 2000-luvun alussa oltiin vahvasti siirtymässä suljetun organisaation toiminnasta kohti avoimia verkostoja. Suljettujen organisaatioiden toiminnan rinnalle syntyi yhä enemmän tarvetta verkostoille, joissa voitaisiin koota yksittäisten organisaatioiden välisiä resursseja sekä voimavaroja, edistää tiedon kulkua, sekä synnyttää kommunikointia. Periaatteessa on mahdollista nähdä, että verkostomaiset hallinnan muodot ovat syntyneet vastaamaan hierarkkisissa organisaatioissa syntyneisiin haasteisiin. Sama kehityssuunta on jatkunut 2010-luvun alussa. Olemme jo osittain siirtyneet kansainvälisten verkostojen aikaan, joka vaatii niiden hallinnalta jo hyvin erilaisia johtamisen periaatteita kuin suljettujen organisaatioiden johtaminen.

Verkostoa tarkasteltaessa on olennaista tutkia verkoston tiheyttä. Tiheälle verkostolle tunnusomaista ovat verkoston osallisten väliset läheiset suhteet. Ne voivat perustua informaaleihin suhteisiin, jotka eivät ole millään tavalla riippuvaisia verkoston toiminnasta. Tällaisia suhteita ovat muun muassa ystävyys-, perhe-, tai liiketoimintasuhteet. Verkoston toiminta tiheyttää verkostoa entisestään, jolloin voidaan nähdäkin että ero avoimesta, sopimuksettomasta avoimesta verkostotoiminnasta suhteessa säänneltyyn suljettuun hierarkkiseen toimintaan on hiuksen hieno. Tiheä verkosto toimii informaatiolosuhteena, jossa tiedonkulku ja innovaatiot leviävät nopeasti eri toimijoiden kesken. Tiedon kulkua kuvaa sen informaali luonne. Tieto ja osaaminen välittyvät huomaamattomasti ja luontevasti, jolloin tiedon keskuksena toimivat verkoston ydintoimijat. Laajan verkostoyhteisön omaavat henkilöt saavat tiedon nopeammin kuin löyhän verkostoyhteisön omaavat toimijat. Verkoston ja sen toimijoiden identiteetit määrittyvät jatkuvasti toiminnan myötä. Toiminnan yhteydessä tiheälle verkostolle muodostuu ominaispiirteitä niin kielenkäytön kuin vuorovaikutuksenkin lomassa. (Wenger 1998.) Tiheällä verkostolla on myös haasteensa. Alun perin avoimuuteen ja ketteräksi miellettyyn toimintaan perustuva toimintatapa saattaa muuttua hyvin stabiiliksi ja hierarkkiseksi mikäli verkosto ei uudistu riittävän usein. Toimijoiden erityisasiantuntemus ja verkoston toiminnan aikana kerääntynyt tieto asettavat reunaehdot verkoston toiminnan periaatteille, mikä uhkaa jäykistää verkostoa kohti suljettua organisaatiota. (Jokinen, Piispanen 2008, 40- 41.)

Verkostoa määrittävä toinen tekijä tiheyden lisäksi on verkoston keskittyneisyys. Keskittyneisyydellä tarkoitetaan verkoston suhteiden järjestystä ja niiden sisäistä merkityshierarkiaa. (Jokinen, Piispanen 2008, 41–44.) Keskittynyt verkstorakenne on hyvin tyypillinen verkostotoiminnan alkuvaiheessa. Verkoston solmukohdassa toimii niin sanottu portinvartija, joka hallitsee muuten melko hajanaista verkostoa. Portinvartija toimii verkoston primus motorina, joka omalla toiminnallaan ohjaa verkoston toimintaa eteenpäin. Menestyksellisen verkstohallinnan näkökulmasta keskittyneen verkoston on tärkeää kyetä luopumaan vallassa olevasta toimijoiden roolituksesta ja uudelleen järjestää toimintaa niin, että vastuu ja tavoitteet jakautuvat varmasti koko toimijakentälle. Portinvartijan toteuttama aktiivinen verkstointityö on tällöin ensiarvoisen tärkeää ja lisäksi hänen verkstotoimijan kompetenssit ovat merkityksellisessä asemassa. (Jokinen, Piispanen 2008, 34- 48.)

Verkstojen toimintaa määrittää niiden informaali rakenne. Kun yhteistyö ei pohjaudu välttämättä institutionaalisiin sopimuksiin tai organisaation sisäisiin toimintaprosesseihin, on mahdollista, että verkstoon syntyy niin sanottu rakenteellinen aukko (structural hole) (Burt 1995). Tällöin toimijat

ovat toisistaan jollain tapaa irrallisia, tai heitä erottaa toisistaan institutionaaliset normit. Mikäli verkostorakenteessa on aukkoja, on tärkeää, että verkostotoimijoista osa toimii niin sanottuina sillanrakentajina eri toimijoiden välillä, he välittävät tietoa ja vahvistavat muuten hajanaisen verkoston yhteenkuuluvuutta. Rakenteellisia aukkoja syntyy helposti verkostoihin, joissa osa toimijoista osallistuu työsuhteen kautta velvoitettuna toimintaan ja osa vapaaehtoisuuden tai muiden intressien pohjalta. Nämä intressit on tärkeää tunnistaa ja yhdistää verkoston rakennetta niin, etteivät verkoston rakenteelliset aukot estä verkoston menestyksellistä toimintaa tai palvelun tuottamista. (Jokinen, Piispanen 2008, 34- 48.)

Hall, Ketunen, Löfgren & Ringholm (2009) ovat jakaneet demokratian näkökulmasta erilaisia verkostoja seuraavasti pohjoismaisessa kontekstissa.

**Table 1.** Typology of democratic perspectives

	Aggregative	Integrative
Organised interests (Mediated)	Pluralist networks (1)	Traditional corporatism (2)
Citizens (Direct)	Parish councils, user boards (3)	Open citizen networks and collaborative planning schemes (4)

Pluraaleilla verkostoilla (1) tarkoitetaan julkisen sektorin kautta koottua monitoimijaista verkostoa, joissa toimijoiden mandaatti syntyy julkisen sektorin ohjauksen kautta. Perinteinen korporatismi edustaa taas järjestäytynyttä verkostoa (2), jossa kansalaiset järjestyvät vahvasti julkisen sektorin ohjauksessa verkostoksi, jolla on vahva merkitys muun muassa työmarkkinapoliittisissa ratkaisuisissa. Suoran kansalaisjärjestäytymisen osalta kirkkovaltuustot ja asiakasraadit (3) ovat tietyn järjestelmän kautta koottuja, ja muuta niiden rooli ei ole julkisen intressin alainen. Kansalaisten suoraa vapaata järjestäytymistä ja yhteistyöllä laadittujen verkostorakenteiden (4) takana ei ole ohjaavaa rakennetta, vaan verkosto muodostuu kiinnostuksen pohjalta. Vapaille verkostoille on myös tyypillistä, että valta ja vastuu keräytyvät tietyille toimijoille verkostossa. (Hall, Kettunen, Löfgren & Ringholm 2009.)

Verkostojen moninaiset rakenteet luovat haasteita niiden hallinnalle. Verkoston hallinnan taustalla on hyvin erilaisia johtamisen työkaluja, mitä perinteisen suljetun organisaation johtaminen on edellyttänyt. Jalava, Palonen, Keskinen ja Kontkanen (1999) ovat koonneet yhteen huomioita, joita verkostojen yhteydessä on hyödyllistä huomioida. Vaikka heidän näkemyksensä onkin kirjattu

1990-luvun lopussa ja ne pohjautuvat pitkälti työelämäkontekstin ymmärtämiseen, on näkökulmassa havaittavissa edelleen samat merkityssuhteet, joita nykypäivän verkostohallinta edellyttää.

Verkostotoiminta mahdollistaa:

- a) taitoja: Yhteisiä menetelmiä, laitteistoja, tapoja toimia
- b) asiantuntijuutta: sama tietopohja, omaa tietämystä täydentävää tietoa
- c) liiketoimintaa, työtehtävien jakamista, yhteistyötä
- d) kiinnostuksen kohteita: resurssien keräämistä samaan kohteeseen
- e) tulkinta tavoitteista, yhteinen missio
- f) infovirrat: Työhön liittyvän informaation tiedottamista.

(Jalava, Palonen, Keskinen & Kontkanen 1999, 85)

Tarkasteltaessa kunnan paikallista liikuntatoimintaa, voidaan verkostotoiminnalla saavuttaa samansuuntaisia hyötyjä. Kuntahallinnon virkamieskoneistolla on osaamista ja taitoja liikuntatoimintaa määrittävistä laeista, investoinneista, sekä palveluprosesseista. Kuntahallintoon liittyvä poliittinen päätöksentekoprosessi on myös merkityksellistä kun tarkastellaan liikuntatoiminnan rahoitusta ja siihen liittyvää esityksien valmistelutyötä. Kolmannen sektorin toimijat voivat taas omalta osaltaan tuoda osaamista itse liikuntapalvelujen tuottamiseen, niillä on vahva näkemys siitä, miten kansalaiset saadaan liikkeelle ja toisaalta myös siitä, miten itse operatiivinen toiminta on mahdollista toteuttaa. Näiden osaamisalueiden yhdistäminen ja taitojen jakaminen on paikallisen verkostoyhteistyön näkökulmasta yksi olennaisimmista perusteluista eri toimijasektorit ylittävälle verkostoyhteistyölle.

Paikallisen liikuntapalvelutuotannon eri toimijasektorit ylittävän yhteistyön yhdeksi suurimmaksi hyödyksi näen haastattelujen perusteella resurssien tehokkaamman allokoinnin. Erilaisten osaamistautosten ansiosta eri vahvuudet saataisiin tehokkaammin esiin, mikäli verkostoyhteistyön avulla eri toimijat saisivat työstää niitä toimintoja, joihin ne ovat erikoistuneet. Verkostoyhteistyön avulla eri toimijat voisivat myös oppia lisää toisiltaan, jolloin asiantuntijuus leviäisi. Näin ollen verkosto toimisi toisaalta työtehtäviä jakavana ja toisaalta yhteistyötä edistävänä toimintana.

Verkosto luo keskusteluareenan osittain samalla toimintasektorilla toimiville osapuolille. Näkökulmat, tavoitteet ja toiminnan suuntalinjat saavat täysin uuden ulottuvuuden, kun niitä käsitellään verkoston kautta monipuolisemmin. Kommunikaatio ja keskustelu verkoston eri toimijoiden välillä ovat myös edellytys verkoston yhteisen tavoitteen kehittelylle. Syvälinen

yhteisen mission pohdinta saattaa edellyttää varsin perusteellistakin pohdintaa paikallisten toimijoiden arvojen, strategian ja mission osalta. Samalla verkosto luo myös informointiverkoston, jonka kautta arvot, strategia ja missio vahvistuvat, samoin myös näkemys paikallisen liikuntatoiminnan järjestämisestä.

#### 4 LIIKKUMATTOMUUS POIKKIHALLINNOLLISEN JA TOIMIJASEKTORIT YLITTÄVÄN HALLINNAN HAASTEENA

Terveys on mielenkiintoinen paradoksi. Terveysten merkitys huomataan vasta kun se on mennyt. Kari Välimäki (2013,46–48) tiivistää yhdeksi nykyisen suomalaisen hyvinvointivaltion perusongelmaksi sen, ettei resursseja kohdenneta riittävästi ennalta ehkäisevään työhön. Haastatteluissa nousi jatkuvasti esiin näkemys siitä, että vaikka liikunnan merkitys osana ennalta ehkäisevää hyvinvointi- ja terveystyötä on tutkimusten valossa kiistaton, ei päättäjillä ole rohkeutta toteuttaa päätelmän mukaisia resurssipäätöksiä.

Terveys on kokonaisuus, jossa yksi ongelma synnyttää myös muita kokonaisterveyteen vaikuttavia ongelmia. Fyysinen oire synnyttää helposti myös henkisiä oireita, jolloin sairauden kokonaisvaikutuksien arviointi voi olla vaikeaa. Välimäki (2013, 46- 48) muistuttaa, että olisi erittäin tärkeää kyetä tarkastelemaan kokonaisvaltaisesti kaikkien palvelusektoreiden tuottamaa terveyden jalanjälkeä, jolloin yhteiskunnan resurssit olisi helpompi ohjata tehokkaammin ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin. Paikallisessa julkisessa toiminnassa on vakiintunut sektoriperusteinen palvelujärjestelmä, joka ei välttämättä tue yksilön kokonaisvaltaista hyvinvoinnin huomioimista. Kaikkien sektorien tarjoamien palvelujen kokonaisvaikutus on tärkeää huomioida, jotta kansalaisen palvelutarpeen arviointi olisi kokonaisvaltaisempi. Yksi tällainen menetelmä tunnetaan PYLL-lyhenteellä (Potential Years of Life Lost). Tämä arviointimenetelmä perustuu menetettyjen elinvuosien arviointiin ja syiden perusteluihin. Arvioinnin perusteella on mahdollisuus suhteuttaa elinvuosien menetyksiä kunnallisiin investointeihin. Jos esimerkiksi kansalainen kuolee todennäköisemmin väkivallan uhrina kuin paikallisessa terveystieteessä, on järkevämpää investoida varoja julkisen vallan turvallisuuspalveluihin kuin sijoittaa ne terveystieteisiin, jossa väkivallan uhreja hoidetaan. (Välimäki 2013.)

Yhdessä tutkimuksen haastattelussa nousi esiin vanhuksien toimintaedellytyksien lisääminen palveluasumisessa. Palveluasumisen työntekijöiden kiireessä ei välttämättä ole aikaa kävelyttää ja kehittää asukkaan toimintaedellytyksiä, kun paine huolehtia asukkaan peruselintoiminnoista ajaa ennalta ehkäisevän huomioimisen edelle. Tämä synnyttää edelleen palvelutarpeen kierteen, jossa

toimintakyvyn heiketessä palvelu- ja huomiotarve kasvaa jatkuvasti. Virkeämpinä palveluasukkaat kykenisivät osallistumaan yhteisön toimintaan, ja mahdollisesti jopa tuottamaan ympärilleen terveyden- ja hyvinvoinnin edellytyksiä. Pienet asiat ratkaisevat. Se että vanhus nousisi säännöllisesti ylös ja osallistuisi itse aktiivisesti perustoimintojen toteuttamiseen, kuten pukeutumiseen ja ruokailuun, voivat olla ratkaisevia tekijöitä kokonaisuudessaan hyvinvoinnin kannalta.

Miksi siis panostaminen ennaltaehkäisevään hyvinvointityöhön ei ole riittävää?

Välimäki (2013, 47) näkee tähän kaksi syytä. Sosiaali- ja terveystalvet näyttäytyvät päättäjille konkreettisempänä kuin ennaltaehkäisevä työ. Palvelujen vaikutusta on helpompi arvioida kuin ennalta ehkäisevän työn tuloksia. On esimerkiksi helpompaa mitata, kuinka monta liikenneonnettomuuden aiheuttamaa leikkausta suoritetaan vuosittain, kuin arvioida kevyen liikenteen väylän rakentamisen liikenneonnettomuuksien ennalta ehkäisevää vaikutusta. Toinen syy Välimäen (2013, 47) mukaan on, että hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen nähdään kapea-alaisesti yhden sektorin toimintana, jolloin kokonaisvaltaista ennaltaehkäisevyyden toimintaa on vaikeaa toteuttaa.

”Sosiaaliturva palveluineen ja tulonsiirtoineen on kansantalouden kakun siivu. Siivu on sitä suurempi, mitä enemmän sosiaaliturvalle on tarvetta. Siivun kasvattaminen ei ole itsetarkoituksellista vaan päinvastoin. Siivun pienentämiseksi sektoreilla sekä palvelujen käytön ja tulonsiirtojen tarpeen ehkäisy on välttämätön osa toimivaa sosiaalipolitiikkaa.” (Kari Välimäki 2013, 46)

Seuraavassa luvussa analysoidaan kerättyä empiiristä tutkimusaineistoa ja heijastetaan sitä jo edellisissä luvuissa kuvattuun kirjallisuusaineistoon.

#### 4.1 Aineiston analyysi

Tutkimuksen aineisto koostuu 7 teemahaastattelusta. Ensimmäiset kaksi haastattelua toteutettiin liikuntasektorin virkamiehien yksilöhaastatteluina. Kahden ensimmäisen haastattelun tavoitteena oli määrittää liikuntasektorin nykytilaa, sekä liikuntatoimijoiden suhdetta toisiinsa.

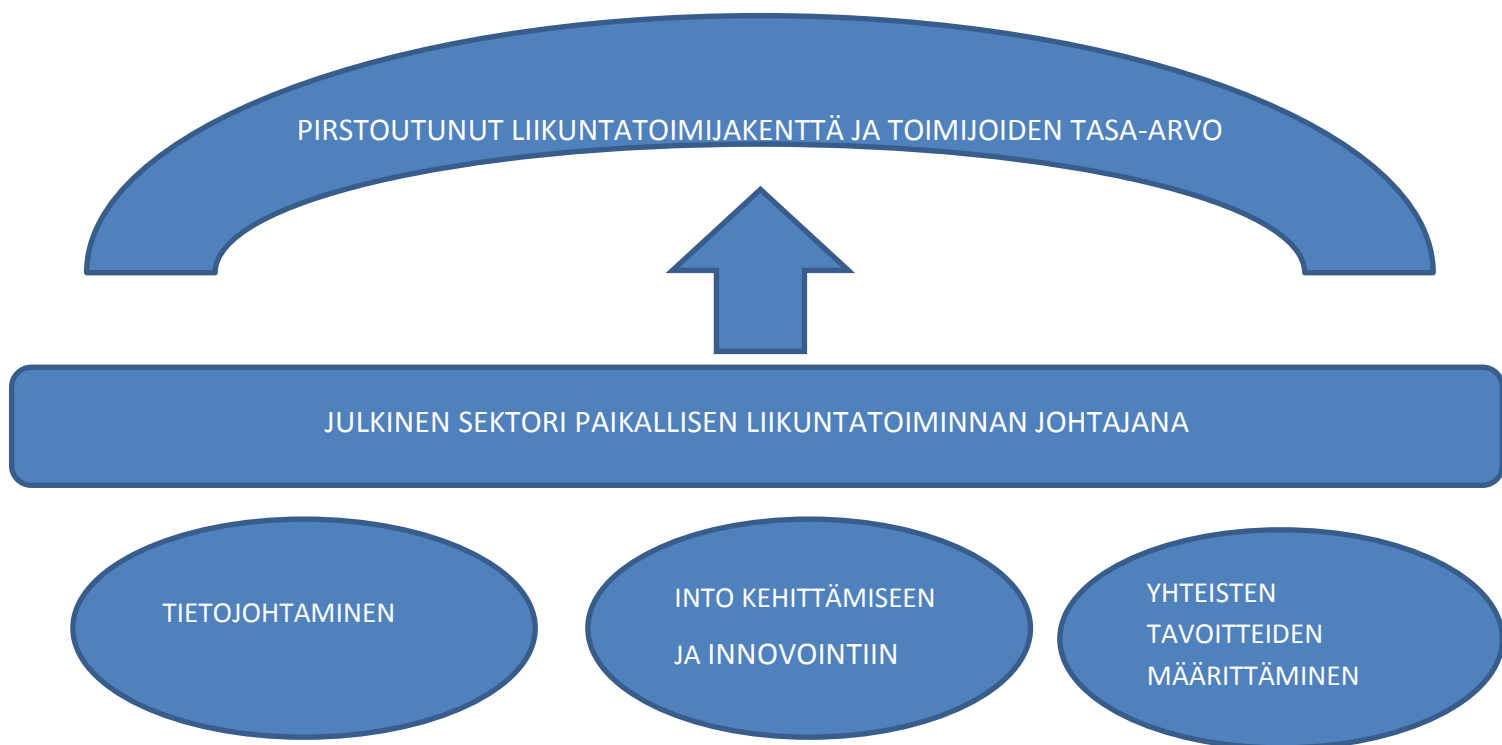
Näiden kahden haastattelun perusteella haettiin tietoa seuraaviin haastatteluteemoihin:

1. Paikalliset liikuntapalvelut
2. Liikuntapalvelujen merkitys hyvinvointiyhteiskunnassa
3. Palvelujen järjestäminen toimijasektorit ylittävällä yhteistyöllä



Ensimmäiset haastattelut analysoitiin sisällönanalyysi-menetelmällä aineistolähtöisesti. Miles ja Huberman (1994) kuvaavat induktiivisen analyysin kolmivaiheiseksi prosessiksi, johon kuuluvat seuraavat vaiheet: 1) Aineiston pelkistäminen 2) Aineiston ryhmittely ja 3) Teoreettisten käsitteiden luominen. Ensin tutkimusaineistosta haettiin pelkistettyjä ilmaisuja, jonka jälkeen ilmaisut ryhmiteltiin ja lopuksi niistä muodostui yläluokkia. Luokat muodostivat seuraavan rakenteen, joka ohjasi myös seuraavien teemahaastattelujen haastateltavien rajausta sekä kysymystenasettelua.

Ensimmäisten kahden haastattelun jälkeen paikallisen liikuntatoiminnan johtamisen tarkastelu



Kuva 13. Teemahaastattelujen sisällönanalyysistä syntyneet yläluokat.

tarkentui tässä tutkimuksessa kunnan sisäisten toimijayksiköiden välisen poikkihallinnollisen toiminnan sekä pirstoutuneen liikuntatoimijakentän yhteistyön hallinnan tarkasteluun.

Edellä kuvatut ensimmäisistä haastatteluista nousseet yläluokat toimivat viiden seuraavan teemahaastattelun analyysin teoriana. Haastateltaviksi valikoitui Hyvinkään kaupungin eri toimialojen työntekijöitä. Lisäksi kolmatta sektoria aineistossa edusti hyvinkääläisen urheiluseuran työntekijä.

Toisen vaiheen teemahaastattelujen tavoitteena oli tarkastella, tukeeko haastatteluista kerätty tieto ensimmäisistä haastatteluista syntynyttä käsitystä paikallisen liikuntatoiminnan järjestämisestä. On todettava, että koska ensimmäisen vaiheen aineisto perustuu yhden valtion ja yhden paikallisen

liikuntasektorin asiantuntijan haastatteluille, ei voida puhua kuitenkaan todellisesta teoriasta, vaan tapaustutkimukselle rakennetusta teoriakehikosta. Toisen vaiheen haastattelut analysoitiin deduktiivisesti eli teorialähtöisesti. Teorialähtöisen sisällönanalyysin ensimmäinen vaihe on analyysirungon muodostaminen. Analyysirungoksi täsmentyi melko väljästi strukturoitu taulukko, jonka sisälle kerättiin lausumia haastatteluista, jotka kuvaavat tutkittavaa ilmiötä. (vrt. Tuomi & Sarajärvi 2009, 115–118.)

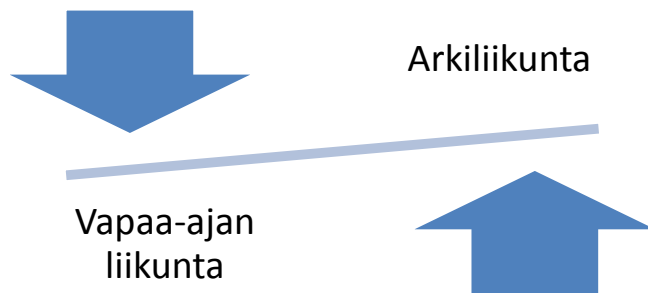
Kolmas aineisto kerättiin Hyvinkään kaupungin liikuntatoimen järjestämästä Seurafoorumi-tilaisuudesta, joka järjestettiin 16.9.2014. Seurafoorumiin kutsutaan kerran puolessa vuodessa kaikki kaupungin liikuntaseurat. Tilaisuuden tavoitteena on koota paikalliset nuoriso- ja urheiluseurat kuulemaan ja keskustelemaan paikallisista ajankohtaisista aiheista. Tiedonkeruumenetelmänä seurafoorumiä tutkittaessa käytettiin havainnointimenetelmää. Toimin havainnoitsijana aktiivisena ryhmän jäsenenä, jolloin menetelmästä voidaan käyttää nimeä osallistuva havainnointi. Havainnointi sopi menetelmänä parhaiten seurafoorumin tutkimiseen, sillä keskustelun lisäksi aineistossa nousi esiin puheenvuoron ohi käytäviä keskusteluja, eleitä ja naurahduksia, joilla oli tutkimuskohteesta saatavan kattavan kokonaiskuvan hahmottamiseksi suuri merkitys. (vrt. Tuomi & Sarajärvi 2009, 81–83.)

#### 4.2 Liikunnan ja liikkumattomuuden käsitteiden uudelleen määrittäminen

Ensimmäisten kahden haastattelun jälkeen oli jo selvää, että liikunta ja liikkumattomuus tarvitsevat uudelleen määrittelyä. Emme voi todeta yksinkertaista, että liikkumattomuuden ongelmat johtuvat liikunnan vähäisyydestä, vaan ongelmaan johtavia syitä on pilkottava pienempiin osatekijöihin. Tämä tutkimus ei kykene vastaamaan kattavasti liikkumattomuuteen johtaviin tekijöihin, mutta niiden tarkastelu olisi erittäin merkityksellistä liikuntatoiminnan johtamisen näkökulmasta.

Vapaa-ajan liikunta on lisääntynyt, kun taas arkiliikunta on vähentynyt. Olennaisin kysymys kuitenkin julkisen sektorin liikuntapolitiikka määriteltäessä on, että mikä on liikunnan tavoite julkiselle sektorille? Onko se hyvinvointi ja terveys vai onko sen olemassaolo merkityksellisestä itseisarvoisena toimintana? Haastattelujen perusteella voidaan havaita, että Hyvinkään kaupungissa liikunnan tavoite ei ole täysin jäsentynyt kokonaishallinnan tasolla kysymyksen poikkihallinnollisuuden ja toisaalta taas monitasoisen ja -muotoisen toimijakentän takia. Kokonaisvaltainen kunnan terveydenedistämisen (TEA) arvioinnin osa-alueina voidaan nähdä sitoutuminen, johtaminen, seuranta ja tarveanalyysi, voimavarat, yhteiset käytännöt,

osallisuus sekä muut ydintoiminnat. (Ståhl & Rimpelä 2010.) Näiden kaikkien näkökulmien ymmärtäminen ja monitasoinen hallinta kuntasektorilla on olennaista.



Kuva 14. Vapaa-ajan liikunnan määrä on noussut, mutta arkiliikunnan määrä on laskenut.

Tämän tutkimuksen tuloksien kannalta on olennaista todeta, että liikkumattomuus ei ole ainoastaan liikuntasektorin haaste. Nyky-yhteiskunnan muutos on johtanut siihen, että liikkumattomuuden ongelmat ovat poikkihallinnollisia, eikä niitä voida enää hallita ainoastaan liikuntapolitiikalla. Voidaan ikään kuin nähdä, että liikkumattomuus ja liikkuminen ovat etääntyneet toisistaan niiden saavuttamien merkitysyhteyksien osalta yhteiskunnassa. Liikunnan- ja urheilun tavoitteet sekä liikkumattomuuden haasteet ovat saaneet uusia merkityksiä, ja niiden hallintoa ei ole mahdollista enää keskittää yhden toimialasektorin alle, kuten liikunnan ja urheilun osalta on tehty aikana, jolloin ihmisen fyysinen aktiivisuus arkiliikunnan, työn fyysisen kuormittavuuden sekä ihmisten arvomaailman osalta on ollut erilainen.

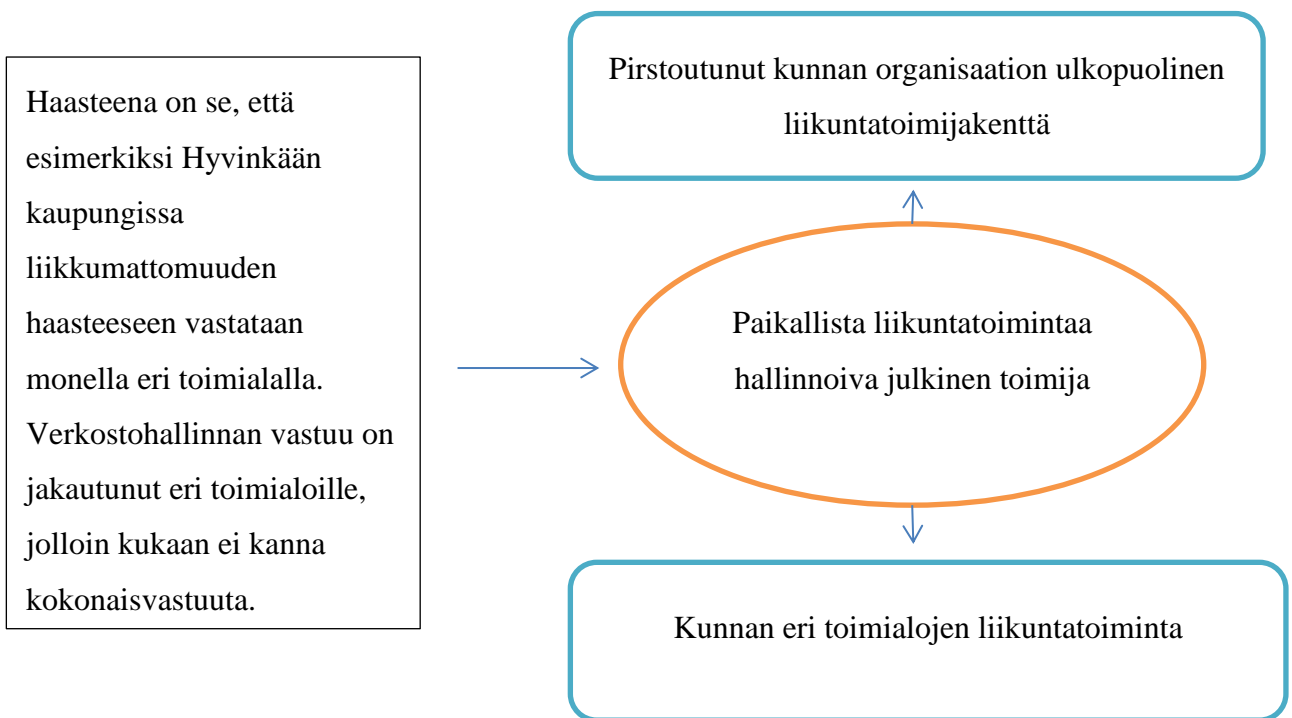
#### 4.3 Liikuntatoimijakentän hallinta paikallisella tasolla

Yhteiskunnassa tapahtuva nopea passiivisuuden muutos ajaa julkisen sektorin miettimään laaja-alaisia ratkaisuja liikkumattomuuden ehkäisyyn toimenpiteisiin. Lisäksi liikunta on mielenkiintoinen julkisen sektorin toimiala sen historiallisen muutoksen takia. Ihminen on ensimmäistä kertaa liikkumattomuuteen ja vähäiseen fyysiseen aktiivisuuteen liittyvien haasteiden edessä. Liikuntapolitiikka on Suomessa itsenäistymisen alusta lähtien keskittynyt ohjattuun liikuntaan ja urheiluun liittyvään päätöksentekoon. Kuten yhdessä haastattelussa todettiin:

*”Julkisen sektorin liikuntapolitiikka on kehittynyt urheilupolitiikasta liikuntapolitiikkaan, ja nyt olemme täysin uudenlaisen kysymyksen ääressä. Kuka vastaa liikkumattomuudesta?”*

Suomalaisen yhteiskunnan madaltunut fyysinen aktiivisuustaso on johtanut siihen, että liikuntapolitiikka ei ole enää ainoastaan liikunnan toimialasektorin kysymys. (Valtion liikuntaneuvosto 2013:8) Liikkumattomuuden haaste on jaettu useiden toimialasektorien osalta poikkihallinnollisesti. Poikkihallinnollinen vaikutusten tunnistaminen edellyttää laaja-alaista yhteistyötä eri sektoreiden kesken. Hyvinkään kaupungin organisaation osalta vastuu kuntalaisten liikkumattomuudesta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä on jaettu usean eri toimialan kesken. Kaupungissa on Sivistystoimen alla toimiva liikuntatoimi. Liikuntatoimessa toimii liikuntapäällikkö ja liikuntasihteerit. Muiden kaupungin toimialojen osalta liikuntaan liittyviin kysymyksiin vaikuttavat myös Konserni- ja tukipalveluihin kuuluva Tilapalvelu, Tekninen keskus, Tekninen palvelukeskus, Ympäristökeskus, Perusturvan terveystoimet, sekä Sivistystoimi. Näiden lisäksi jokainen toimiala pohtii tahollaan liikuntaan ja liikkumattomuuteen liittyviä kysymyksiä, mutta eri toimintojen hallinta on toistaiseksi puutteellista liikkumattomuuden kokonaisvaltaisen ongelmanhallinnan näkökulmasta. Kuten yksi haastateltavista nosti esiin:

*”Mutta kenen tehtävä se on? Ei se varmaan kenenkään yksittäisen tahon, tai yksittäisen ihmisen tehtävä olekaan, mutta se on monien tekijöiden summa. Mutta sitä tässä varmaan yritetään, [-] tällä [Hyvinkään kestävän liikkumisen ohjelma 2030] varmaan yritetään jollakin tapaa nivoa tai jotenkin muodostaa jotain semmosta sateenvarjoa, tavallaan se tieto niin kun eri tahojen välillä lisääntyy siitä, et mitä toimenpiteitä eri tahoilla tehdään. Koska eri toimenpiteitä tehdään eri tahoilla koko ajan, mutta että ei se välttämättä oo, että ne löytyis yhdestä paperista. Tai että joku osais sanoa että nämä ja nämä asiat liittyy siihen. [-]”*



Kuva 15. Paikallisen liikuntatoiminnan hallinnan vastuu Hyvinkäällä.

Hyvinkään liikennesuunnitteluyksikkö on edistänyt kestävän liikkumisen osalta poikkihallinnollista yhteistyötä hankkeiden muodossa. Vuonna 2011 Hyvinkään kaupungissa oli käynnissä Askel hyvään liikkumiseen ASKEL- hanke, sekä kolme muuta kestävää liikkumista kehittävää hanketta: fyysisen pyöräily- ja kävely-ympäristön parantamiseen tähtäävä PYKÄLÄ- hanke, esteettömyyttä edistävä HELY- hanke ja paikallisliikenteen terminaalin kehittämiseen tähtäävä PAKETTI- hanke. Näistä hankkeista vastuuorganisaationa on toiminut liikennesuunnitteluyksikkö. (ASKELHYVÄÄN LIIKKUMISEEN- liikkumisen ohjauksen kehittäminen Hyvinkäällä, Koontimuistio 23.6.2011)

Liikennesuunnittelun merkitys arkiliikunnan määrän lisäämisessä näkyy Hyvinkään keskustataajaman liikennejärjestelmäsuunnitelmassa, Hyvinkään kaupungin Energia ja ilmastostrategiassa 2009–2016 sekä Hyvinkään kaupungin Tekniikan ja ympäristön strategian 2010–2017 tavoitteita. Strategioissa on nostettu esiin kaupungin tavoite edistää ja parantaa kevyen liikenteen käyttämisen edellytyksiä ja opastaa yrityksiä energiatehokkuusasioissa. 2010 valmistuneessa keskustataajaman liikennejärjestelmäsuunnitelmassa on nostettu tavoite vähentää moottoriajoneuvoliikenteen tarvetta ja edistää sekä sosiaalisesti että ympäristöllisesti kestävää liikkumista. Ensisijaisesti liikkumisen ohjaus on kohdistettu kävelyn ja pyöräilyn edistämiseen keskustataajamassa, jonka avulla on mahdollista vähentää hiilidioksidipäästöjä, energiankulutusta, liikenteen melu- ja pölyhaittoja ja liikenteen sujuvuusongelmia ja parantaa terveyttä, hyvinvointia ja

ympäristön viihtyisyyttä. Terveiden ja hyvinvoinnin parantuminen lisää sekä yksilöiden hyvinvointia että tuo säästöjä yhteiskunnalle. Näin ollen liikennesuunnittelu on onnistunut huomioimaan useita poikkihallinnollisia haasteita liikennesuunnittelussa. (ASKELHYVÄÄN LIIKKUMISEEN- liikkumisen ohjauksen kehittäminen Hyvinkäällä, Koontimuistio 23.6.2011)

Hyvinvoinnin kokonaiskuvaa tulisi tarkastella toimija- ja toimialasektorit ylittäen. Hyvinvointi ei ole ainoastaan sosiaali- ja terveystoimen tavoite. Sen tulisi olla ensisijainen päämäärää kaikkien julkisen vallan toimialojen toiminnassa. Vaikka kaupungin Teknisen toimialan strategia ei välttämättä perustu ensisijaisesti ihmisen hyvinvoinnin edistämiseen, tulisi se kuitenkin tunnistaa infrastruktuurinkin kehittämisen perustana. Kunnallistekniikka on kehittynyt palvelemaan yhteisöä, jotta siinä toimivat ihmiset voisivat paremmin.

Hyvinkään kaupungissa tämä tavoite toteutuu erityisen hyvin Liikennesuunnitteluyksikössä. Haastatteluaineiston perusteella liikkumattomuuden huomioimisessa olisi vielä potentiaalia kehittyä muun muassa Hyvinkään Sivistystoimen varhaiskasvatuksessa ja kaikilla kouluasteilla. Hyvinkään kaupungin Sivistystoimen strategiassa ulkoilu- ja liikuntamahdollisuudet on luokiteltu mahdollisuuksiin SWOT- nelikenttäanalyysissä. Sivistystoimen osalta on edelleen mahdollisuus kehittää palveluja siihen suuntaan, että liikkumattomuuden ennaltaehkäiseminen näkyy konkreettisesti palveluyksiköiden toiminnassa. (Sivistystoimen strategia 2010–2017, 5.) Lisäksi terveydenhuollon palvelut olisi hyvä ottaa yhä vahvemmin mukaan poikkihallinnolliseen yhteistyöhön. Toimiala toteuttaa terveydenedistämisen osalta jo vahvasti liikkumisen edistämistyötä, mutta jotta toimenpiteet saadaan näkyviksi kaikilla toimialoilla, tarvitaan poikkihallinnollista yhteistyötä. Hyviä ruohonjuuritason esimerkkejä ovat liikuntareseptit ja ohjaava neuvolatyö liikkumattomuuden ehkäisemiseksi, mutta Hyvinkään kaupungin Perusturvan strategiaan 2010–2017 liikkumattomuutta ei ole huomioitu esimerkiksi toimintaympäristön analyysissä. (Perusturvan strategia 2010–2017, 7-8.)

Liikkumattomuuden haaste olisi hyvä huomioida Hyvinkään kaupungin eri toimialojen strategioissa toimintaympäristön analyysissä. Kuitenkin liikkumattomuuden, kuten myös muiden poikkihallinnollisten haasteiden ratkaisujen löytymisen kannalta olisi tärkeää, että niihin pureutuvat toimialakohtaiset toimenpiteet näkyisivät myös yhtenä laajana toimenpideohjelmana. Tarvitaan poikkihallinnollista keskustelua ja ideointia, jotta ongelman ratkaisemiseen saadaan riittävät resurssit ja laajuus.

#### 4.2 Kunnan ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö liikuntapalveluja järjestettäessä

Paikallinen julkisen sektorin järjestämä liikuntatoiminta kuvaa hyvin suljettua organisaatiotoimintaa, joka puolestaan heijastelee suomalaisten 1990-luvun kuntien laajaa vastuuta hyvinvointipalveluista. Palveluvastuu nähtiin tuolloin vahvasti kuntien tehtävänä, ja vaikka paikalliset yhdistykset ja järjestöt järjestivät omaa toimintaansa, ei kuntien ja kolmannen sektorin toimijoiden välisen toiminnan tavoitteita nähty yhtenäisinä. Julkisen ja kolmannen sektorin tavoitteet terveys- ja hyvinvointiliikuntapalvelujen osalta ovat kuitenkin pitkälti yhtenäiset. Sektorien erot näkyvät enemminkin toimintatavoissa, kuin tavoitteissa. Julkisen sektorin toimintaa paikallisella tasolla ohjaa valtionhallinnon ja sen kautta asetetun lainsäädännön raamit. Kolmannen sektorin toiminta perustuu innostumiselle, ideoimiselle ja sitä kautta toimimiselle, jonka hyödyntäminen yhteistyössä kunnan kanssa voi tuottaa etua paikallista liikuntatoimintaa järjestettäessä. (Jokinen & Piispanen 2008.)

Kunnan ja kolmannen sektorin välinen yhteistyö Hyvinkään kaupungissa konkretisoituu erityisesti 16.9.2014 Seurafoorumista kootun materiaalissa. Hyvinkään liikuntatoimi on kutsunut vuodesta 2011 alkaen koolle seurafoorumin, jonne on koottu kaksi kertaa vuodessa paikallisia nuoriso- ja urheiluseuroja.

Hyvinkään liikuntasuunnitelmassa (Ahonen & Suomi 2013,30) on jäsennetty liikuntatoimen sidosryhmiä. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti urheiluseurojen suhdetta kaupunkiin. Liikuntasuunnitelmassa (Ahonen & Suomi 2013) urheiluseurat on nähty riippuvuussuhteessa kuntaan. Toisaalta seurafoorumista kerätyn havainnointiaineiston perusteella urheiluseurat ovat osittain siirtyneet kohti vaativaa suhdetta 1.8.2014 salivuorojen käyttöä koskevan maksumuutoksen myötä. Seurafoorumissa käytettiin useaan otteeseen ilmaisia ”nyt kun me maksetaan tästä tilasta” ja ”korvaako kaupunki seuralle, jos salia ei ole siivottu.” Lisäksi keskustelu muistutti vahvemmin Hyvinkään kaupungin palveluista palautetta antamaan kokoontuneen asiakasraadin toimintaa, kuin verkostoyhteistyökeskustelua, vaikka seurojen väliseen yhteistyöhön ja toisaalta myös kaupungin kanssa tehtävään yhteistyöhön tuotiin mukaan keskustelua. Keskustelussa nostettiin myös esiin koulujen kanssa tehtävä yhteistyö muun muassa salivuoroperuutuksien osalta. Seurat toivoivat tiivistä yhteistyötä koulujen suunnalta muun muassa salivuorojen käytön osalta. Urheiluseuran työntekijän haastattelussa nostettiin myös esiin koulujen liikuntavälineiden käyttömahdollisuudet.

*”Koulut pitää siellä niitä välineitä lukkojen takana, et he vaan niinkun koulukäyttöön, mikä sit taas on pois siltä vapaa-ajan toiminnalta, millä pystyis saamaan myös niitä liikkumattomia illalla niillä samoilla kaupungin välineillä. Tää on ehkä semmonen iso miinus, mutta kolikolla on kaks kääntöpuolelta. Koulullakaan ei oo varaa, koulullaki on omat rahat, minkä ne pystyy sitten niihin*

*välineisiin laittamaan. Niin totta kai ne kuuluu käytössä, et ehkä siihen pitäis saada semmosta enemmän et mistä ne resurssit niihin tulee. Et ne ei palvelis vaan siellä koulukäytössä vaan ne palvelis koko sitä kuntaa ja kaikkii liikkujii. Se on semmonen iso kehittämisen paikka.”*



Kuva 16. Hyvinkään kaupungin liikuntatoimen sidosryhmät (Ahonen & Suomi 2013,30.)

Hallinnon ja verkostotoiminnan avoimuus sekä urheiluseurojen tasa-arvoinen kohtelu koettiin havainnointimateriaalin analyysin perusteella tärkeiksi yhteistyön ominaisuuksiksi kunnan ja urheiluseurojen verkostoyhteistyössä. Hyvinkääläisen urheiluseuran työntekijää haastateltaessa nousi esiin ”yhteisen sävelen” merkitys kaupungin ja kolmannen sektorin välisessä yhteistyössä. Tässä yhteydessä seuratyöntekijä puhui yhteistyöstä Tilapalvelujen kanssa:



*”Paljon ollaan kaupungin kanssa tekemisissä ja onneks löydetty aika hyvä semmonen niinkun sävel. Jos joskus itsekin olen jostain myöhässä, niin olen kuitenkin saanut toteutettua jotain, mitä ei ehkä enää siinä aikataulussa olis pitänyt heidänkään puoleltaan välttämättä tehdä. He ovat olleet siltä puolelta sitten joustavia, mutta mekin ollaan oltu tältä puolelta sitten ehkä sinne päin ystävällisiä ja sillä lailla arvostetaan sitä heidänkin hommaa siellä.”*

#### 4.3 Into kehittämiseen ja innovointiin

*”Ni kyl se ehdottomasti, et jos esimieskin on liikuntamyönteinen ja haluaa näkyä, ni kyllä se sitten vaikuttaa tänne. Mut jos päiväkodin johtaja on tosi passiivinen ja ei oo kiinnostunut asiasta, eikä toisaalta vaadi. Et täälläkin hän niinkun haluaa, et se näkyy ja kaikki kamat on käytössä ja muuta. Ei ihmiset mieti ees, et miks me ei tehtäis niin. [-], et kyllähän meillä on tuolta ylempääkin se toivomus ja on nää suositukset ja muut, mutta kyllä se on tää ruohonjuuritason missä nää sit tehään, et jos täällä ei se esimies sitä vaadi tai sit jos on näitä, ei tarvii olla ku kaks kolme ihmistä, jotka on innostunu siitä, ni kyl ne vie sit sitä veturia eteenpäin, jokainen sit osallistuu siihen tavallaan.”*

Näin totesi haastattelussa Hyvinkään kaupungin varhaiskasvatuksen työntekijä, jolla on myös liikunnan ammattitutkinto. Innostuminen ja motivaatio ovat tärkeitä ominaisuuksia kehittämistoiminnassa. Teemahaastatteluissa nousi vahvasti esiin ”ruohonjuuritason” kehittämistyö. Motivaatio uudistumiseen ja kehittämistyöhön luo toimintaympäristöön ilmapiirin, jossa myös muut toimijat innostuvat kehitettävästä asiasta.

Porter ja Miles (1974) ovat löytäneet neljä työmotivaatioon vaikuttavaa tekijää, jotka ovat työntekijän persoonallisuus, työn ominaisuudet, työympäristö sekä työn ulkopuolinen toimintaympäristö. Työntekijän persoonallisuus nousi myös tässä tutkimuksessa merkittäväksi tekijäksi tarkasteltaessa Hyvinkään kaupungin eri toimialojen kykyä vastata tällä hetkellä liikkumattomuuden haasteeseen. Innostus kehittämistyöhön koettiin merkittäväksi yhteistyötä edistäväksi tekijäksi poikkihallinnollisessa työssä. Mikäli yhteistyöverkoston tavoite on kirkas ja verkoston toimijoilla on korkea motivaatio tuottaa verkoston kautta tuloksia, myös yhteistyölle on olemassa edellytyksiä saavuttaa halutut tavoitteet.

*”Kyllä se on varmaan pitkälti niin kun, vaikka se kuulostaakin tietenkin vähän raadolliselta, mutta kyllä se nyt varmaan henkilöistä lähtee aika paljon liikkeelle, et ei se, ei se oikeastaan se organisatorinen asema tai muu. Et kyl se on semmonen, et asian täytyy jollakin tapaa henkilökohtaisesti kiinnostaa, et se on se A ja O. Et siitä se niinkun lähtee, eihän ketään, kun eihän ketään voi pakottaa. Ja ei se, että jollekin sanotaan, että ole nyt tässä ryhmässä, että se on sun*

*tehtävä, [-] jos sulla ei oo mitään kiinnostusta, niin kyllähän sä aina keksit jotain mukavampaakin tekemistä sitte, tai tärkeempää tekemistä. Kyl se lähtee siitä niinkun henkilöistä.”*

*”Et mitä suurempi tavallaan on se organisaatio on, niin sen yleensä se on myös kankeempi ja sit helposti tulee niitä reviiriajattelua ja jos sitten reviirin vähän ristiriitojakin, kuka nyt saa sitten leikkiä kenenkin kanssa ja soveltuuko tää meidän tekemisiin vai onko tää nyt teidän tekemistä et vähän sellasta.”*

#### 4.4 Yhteisten tavoitteiden määrittäminen

Valtakunnallisella tasolla liikkumattomuutta ei ole vielä tunnistettu eri ministeriöiden strategiat ylittävänä ongelmana. Hallinnollisesti liikunta- ja urheilutoiminta on sijoitettu liikuntatoimen alle, mutta liikkumattomuus ei ole saavuttanut riittävää merkittävyyttä kokonaisvaltaisena ongelmana. Suomessa lainsäädäntö säätelee jo monin tavoin liikunnan huomioimista palvelujen järjestämisessä. Keskeisimmät terveyttä – ja hyvinvointia - säätelevät säädökset ovat perustuslaki (731/1999), liikuntalaki (1054/1998), terveydenhuoltolaki (1326/2010), nuorisolaki (72/2006) sekä kuntalaki (365/1995). Näiden lainsäädännöllisten periaatteiden lisäksi liikunnan merkitys on pyritty huomioimaan poikkihallinnollisesti eri ministeriöiden työssä erilaisten hankkeiden ja työryhmien kautta. Sosiaali- ja terveysministeriön (2013) mukaan poikkihallinnollista yhteistyötä on kuitenkin edelleen lisättävä, jotta liikkumattomuuden ongelmiin saadaan kokonaisvaltaisia ratkaisuja.

Paikallisella tasolla poikkihallinnollisen yhteistyön merkitys on myös erittäin suuri. Sosiaali- ja terveysministeriön terveystoimen suosituksessa todetaan, että:

*”Kuntajohdon – niin virkamiesjohdon kuin luottamushenkilöjohdon – rooli on ensiarvoisen tärkeä, kun liikunnasta halutaan tehdä kunnan keskeinen strateginen valinta. Ratkaisevaa on kuntajohdon näkemys, ja sitoutuminen niin ennalta ehkäisevään kuin kuntouttavan liikunnan kehittämiseen ja resursointiin sekä terveyserojen kaventamiseen eri toimialoilla. Tavoitteena on kunta, jossa kuntalaiset liikkuvat terveytensä kannalta riittävästi ja jossa liikunta tarjoaa kuntalaisille mahdollisuuksia yhdessä tekemiseen ja yhteisöllisyyteen. Liikuntatoimen lisäksi tarvitaan sosiaali- ja terveystoimen, opetustoimen, nuorisotoimen, kulttuuri- ja kirjastotoimen, liikenne- ja ympäristötoimen, teknisen toimen sekä kaavoituksen työtä. Kunnan omien toimielimien lisäksi myös liikunta- ja urheiluseurojen, liikuntayritysten ja muiden paikallisten toimijoiden panos on ensiarvoisen tärkeä. Liikunta- ja urheilumahdollisuuksia pyritään tarjoamaan kuntalaisten luonnollisissa kasvuyhteisöissä ja elinympäristöissä kuten oppilaitoksissa, työpaikoilla ja*

*asuinalueilla. Vaikka liikunta- ja terveys-vaikutukset näkyvät viiveellä terveys- ja taloustilastoissa, on liikunnan myönteiset vaikutukset todettu monissa tutkimuksissa ja panostaminen liikuntaan kannattaa.” (Sosiaali- ja terveysministeriö 2010:3, 10.)*

Nykyinen liikuntatoimen hallintojärjestelmä, sekä poliittinen päätöksenteko on kehittynyt historian kuluessa vastaamaan organisoidun liikunnan kysymyksiin ja reagoimaan urheilun vaatimiin muutoksiin. Suomalaisen yhteiskunnan muutos on kuitenkin tuonut tullessaan fyysisen aktiivisuuden osalta 40 viimeisen vuoden aikana niin radikaaleja muutoksia, ettei nykyinen liikuntatoimen hallintorakenne kykene yksin vastaamaan liikkumattomuuden ongelmaan. Liikkumattomuus on muodostunut toimiala- ja toisaalta myös toimijasektorit poikkileikkaavaksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi. Haasteena on vain se, että kun ongelma on yhteinen, kukaan ei kanna siitä vastuuta.

*”Siis se että meillä on ollut läpi historian, nyt esimerkiksi se 150 vuotta vanha urheilusektori, sit se on ollut liikuntasektori, niin sillä on ollut se oma juttunsa, mut ei se oo kantanut huolta siitä et ihmiset istuu työpäivän aikana 8 tuntia. Eli se ilmiö, mikä meil on liikkumattomuudessa, ni se on oikeesti sellainen ilmiö, mitä varten ei ole olemassa koneistoa, [-] ei sillä ole edelleenkään kotipesää.”*

Haastatteluista nousseiden näkemysten perusteella yhteistyö laaja-alaisten ennaltaehkäisevien hyvinvointipalvelutarpeiden arviointityössä ei ole riittävän vahvalla pohjalla, jotta yhteiskunnallisesti kokonaisvaltaisiin ongelmiin löydettäisiin ratkaisu. Tämä vaatii nykyisiltä hallinnon kehittäjiltä ja johtajilta innovatiivista lähestymistapaa nähdä uudella tavalla julkisen sektorin hallintorakenteet.

*”Mä luulen että meidän ongelma on siinä, että meidän yhteiskunta kaikissa isoissa yhteiskunnallisissa ongelmissa tällä hetkellä kohtaa ton saman [ongelman], että ei se varmaan niinkun terveyserot, tai maahanmuuttajien asiat tai syrjäytyminen tai kestävä kehityskin vielä, jossa on siis sentään mun mielestä tapahtunutkin jotain poikkihallinnollisia edistysjuttuja. Niin se ei vaan toimi, se malli millä me tehdään näitä juttuja, että meillä ei ole niin kun hallintoa jossa olis sellasta voimaa, että syrjäytyminen olis meidän suurin ongelma, nyt te kaikki teette sitä. [-] Et meillä on aina erillisohjelmat niille kaikille, et tässä on teille 2 miljoonaa rahaa, hoitakaa se. Mutta kun se ei muuta sitä perustaa tehdä asioita toisella tavalla ja se on liikunnassa sama. Ei se korjaannu sillä että tässä on 2 miljoonaa rahaa, nyt teette yhteistyötä LVM:n kanssa. ja sen pitää mennä asenteisiin, koska sen huomaa niin kuin itsekin et eihän, kyllä mä tiedän näistä asioista paljon, mutta en mä muuta mun arkikäyttäytymistä, jossei se tule osaksi sitä arkea se toiminta.”*

Hyvinkään kaupungissa ja useissa muissa suomalaisissa kunnissa ei ole täysin tiedostettu, mikä tavoite liikuntatoimella on. Kunnassa tarvitaan yhtenäinen ymmärrys eri toimijoiden kesken siitä, mitä terveystoiminta, terveyttä edistävä liikunta ja toisaalta laajan väestöryhmän liikuntapaikka on. Mikäli näiden termien merkitykset nähdään erilaisina paikallisen liikuntatoiminnan johtajien ja eri toimijoiden näkökulmasta, ei ole mahdollista johtaa poikkihallinnollista haastetta tehokkaasti. (OKM 2011: 6, 25.) kaupungin liikuntatoimi mieltää toimintansa pitkälti mahdollistajaksi, liikuntapaikkojen rakentajaksi ja niiden ylläpitäjäksi.

Aineistosta nousee vahvasti esiin liikuntatoimijoiden näkemys siitä, että liikuntaa ei ole ymmärretty osaksi hyvinvointipolitiikkaa, vaikka esimerkiksi Suomen perustuslain (731/1999) 16§ ja sen yksityiskohtaisten perustelujen tulkinnan perusteella liikunta määritellään kansalaisten sivistyksellisiin perusoikeuksiin. Vielä voimassa oleva vuodelta 1998 päivitetty Liikuntalaki (1054/1998) 2§:n mukaan kunta on velvoitettu luomaan edellytyksiä kuntalaisten liikunnalle kehittämällä paikallista ja alueellista yhteistyötä sekä terveyttä edistävää liikuntaa, tukemalla kansalaistoimintaa sekä järjestämällä liikuntaa ottaen huomioon myös erityisryhmät. Lisäksi Kuntalaki (365/1995) 1§:ssä kunnat on velvoitettu huolehtimaan kansalaisten hyvinvoinnin edistämisestä. Lisäksi väestön hyvinvoinnin, terveyden ja toimintakyvyn edistämistä säänteleviä asiakirjoja ovat muun muassa hallitusohjelmat, Opetus- ja kulttuuriministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmat, sekä talousarvioissa. (Valtion liikuntaneuvosto 2013:8, 30.) Liikuntaa ei siis nähdä Suomen lainsäädännössä hyvinvointityönä, vaan ennemminkin kansalaisten sivistyksellisenä perusoikeutena. Heijastaen tätä kerättyyn asiantuntijoiden haastatteluaineistoon, tämä voidaan nähdä yhtenä syynä hallinnossa, miksei liikuntaa nähdä poikkihallinnollisena ongelmana suomalaisessa yhteiskunnassa.

#### 4.6 Tiedolla johtaminen

Välimäen (2013,47) mukaan tarvitaan laaja-alaista tutkimustietoa hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen hyödyistä. Esimerkiksi siitä, millä tapaa kulttuuripalvelutuotantoon panostaminen vaikuttaa mielenterveyspalvelujen kysynnän määrään. Eräs haastatelluista nosti esiin tietoperustaisen johtamisen liikuntapolitiikassa esiin näin:

*”Niin mihin ihmeeseen perustuu se palveluitten tuottaminen? – on mun kysymys. Et niinkun, kenelle niitä [liikuntapalveluja] tehdään? Vaikka rakennetaanko jäähallin katto, koska se jäähalli on joskus rakennettu sinne, vaikka siellä ei olis yhtään ihmistä joka menis sinne jäähalliin.”*

Kuntaliitto (2011) on laatinut suosituksen kuntien päätöksenteon vaikutusten ennakoarvioinnille, joiden avulla on mahdollista tarkastella kunnallisten päätösten vaikutuksia kuntalaisiin, ympäristöön, organisaatioon, henkilöstöön sekä talouteen. Vaikutusten ennakoarviointi on päätöksentekoprosessin, sekä sitä seuraavan toteutusvaiheen näkökulmasta erittäin merkittävä vaihe. Vaikutusten ennakoarvioinnin lisäksi, arviointia on tärkeää suorittaa toimeenpanon aikana sekä jälkiarvioinnin muodossa. Ennakoarvioinnin avulla tuleville arviointiprosesseille on helpompi kehittää seurantamittarit, joilla on myös poliittinen legitimitetti. Lisäksi on hyvä heijastaa yksittäisen päätöksen vaikutusten arviointi koko kunnan tai toimialayksikön tavoitteisiin, esimerkiksi verrata päätöksen ennakoarviointia BSC (Balanced scorecard) -arviointityössä asetettuihin tavoitteisiin. Näin ollen voidaan tarkkailla yksittäisen päätöksen vaikutuksia kokonaisstrategisesta näkökulmasta. Vaikutusarviointi on mahdollista ulottaa lyhyen tai pitkän aikavälin seurantajaksolle budjettivuoden, valtuustokauden tai valtuustokauden ylittävän seurannan jaksoihin. Vaikutusten ennakoarviointi lisää hallinnon ja poliittisen päätöksenteon läpinäkyvyyttä, jolloin laajan valmistelutyön kautta tuodaan vaihtoehtoisia päätöksentekomalleja päätettäväksi. Myös nollavaihtoehdon vaikutukset on olennaista kuvata päättäjälle; mitä tapahtuu jos mitään ei tehdä. Näin päätöksenteko konkretisoituu päättäjille ja valmistelutyön vaiheet tulevat myös vahvemmin näkyviin. Kokonaisvaltaista vaikuttavuusarviointia tulisi tehdä niin kunnallisella kuin kansallisellakin tasolla. Kunnassa liikuntapalvelut luetaan kulttuuri- ja vapaa-ajan toimialaan. Haastatteluista nousi sen sijaan esiin valmistelutyön avoimuuden haaste. Esiteksen valmistelijalla on edelleen melko paljon valtaa, joka perustuu vaikutusarviointityöhön.

*”Sillä valmistelijalla on kyllä aika iso merkitys, että miten se sen asian esittää siellä. Että koska lautakunnassa kulttuuri- ja vapaa-aika on kuitenkin, siellä on aika paljon kulttuuriasioita ja liikunta on vaan yksi osa siellä [--]. Vaikka onkin sinänsä aika pieni lautakunta verrattuna sitten johonkin perusturvaan tai opetukseen, jossa on [--] valtaa ja volyymit sitten ja rahavirratkin sitten ihan erilaiset [--]. Mut kyllä sieltä lautakunta pystyy halutessaan ohjailemaan sitä toimintaa kyllä.”*

Tämä haaste tulee tunnistaa paikallisessa liikuntapäätöksenteossa. Tarvitaan selkeä ennakoarvioinnin prosessi, jonka kautta resurssien allokointi liikuntapalvelujen tuottamiseen voidaan osoittaa määrällisesti numeroina. Aina vaikutusten arviointia ei ole mahdollista toteuttaa määrällisesti, koska muuttujia on hankala mitata numeroissa. Tällöin on tyydyttävä laadulliseen vaikutusten arviointiin. On kuitenkin tärkeää muistaa, että vaikutusten arviointi sisältää aina epävarmuustekijöitä, on kyse sitten määrällisestä tai laadullisesta arvioinnista.

Kunnallisella tasolla liikuntasektorin päätöksen vaikutusten ennakoarvioinnista voidaan ottaa esimerkiksi uimahallin rakentaminen kuntaan (Kuva 17.) Ensimmäisessä vaiheessa kunnan on tarpeen linjata strategisesti, mitkä päätökset vaativat ennakoarviointia. Ennen vaikutusarvioinnin aloittamista tulee varmistaa että päätös arvioinnin aloittamisesta noudattaa kunnan arviointisuunnitelmaa. Seuraavaksi toisessa vaiheessa tunnistetaan kyseisen päätöksen vaikutuksia. Vaikutustyyppien arvioinnin osalta on järkevää keskittyä merkittävien vaikutuksien mittaamiseen. Päätöksiä tulee arvioida samanaikaisesti kuntalaisten, ympäristön, organisaation- ja henkilöstövaikutuksien sekä talouden kannalta. Lisäksi kunnan omat strategiset tavoitteet, kuten esimerkiksi terveys, yrittäjyys, vetovoimaisuus tulee huomioida. Myös BSC- mittariston neljä näkökulmaa voidaan huomioida arvioinnissa: Talous, prosessit, asiakas/kuntalaiset ja henkilöstö.

Vaikutuksia arvioitaessa on hyvä käyttää pohjana Kuntaliiton suosittelemaa vaikutustaulukkoa. (Sunquist & Oulasvirta 2011, liite 1). Uimahallin rakentamisen vaikutuksista arvioidaan, onko investoinnilla vaikuttavuutta liikkumattomuuteen vai ei. Kolmannessa vaiheessa muodostetaan vaihtoehtoisia päätösesityksiä, jotka esitellään poliittisille päättäjille. Nollavaihtoehdossa uimahallia ei rakenneta, maksimivaihtoehdossa voidaan esitellä päätös, joka tehtäisiin ilman talousrajoituksia, sekä yhdestä tai useammasta kompromissivaihtoehdosta. Neljännessä vaiheessa vaihtoehtoja tulee verrata toisiinsa ja vertailun tulos avataan päätösesityksen perustelutekstissä. Esitykseen on hyvä kirjata arviointiin liittyneitä epävarmuuksia ja lisätiedon tarpeita. Myös kiistanalaiset vaikutukset voidaan kirjoittaa näkyviin päätösehdotukseen. Viidennessä vaiheessa esittelijä esittää vertailun parhaaksi osoittautuneen päätösvaihtoehdon. Päätöksenteon jälkeen on hyvä tehdä päätös siitä, miten vaikutuksien arviointia seurataan ja miten uimahallin rakentaminen vaikuttaa arviointipäätöksessä asetettuihin mittareihin tai tuottaako uimahalli vaikuttavuusarvioinnin tuloksena saatuja vaikutuksia.

Vaikutuksien ennakoarviointi edellyttää kunnan tietojärjestelmiltä riittävää kykyä vastata vaikuttavuusarvioinnin mittareihin, jotta valmistelijalla olisi riittävästi aineistoa arvioinnin tekemiseen. Kunnan oman aineiston lisäksi vaikuttavuusarvioinnissa voi hyödyntää vastaavanlaista tietoa; kuten strategiatyössä. Arvioinnissa voidaan myös hyödyntää palvelunkäyttäjien, kuntalaisten sekä muiden osallisten kokemuksia ja tietoa.

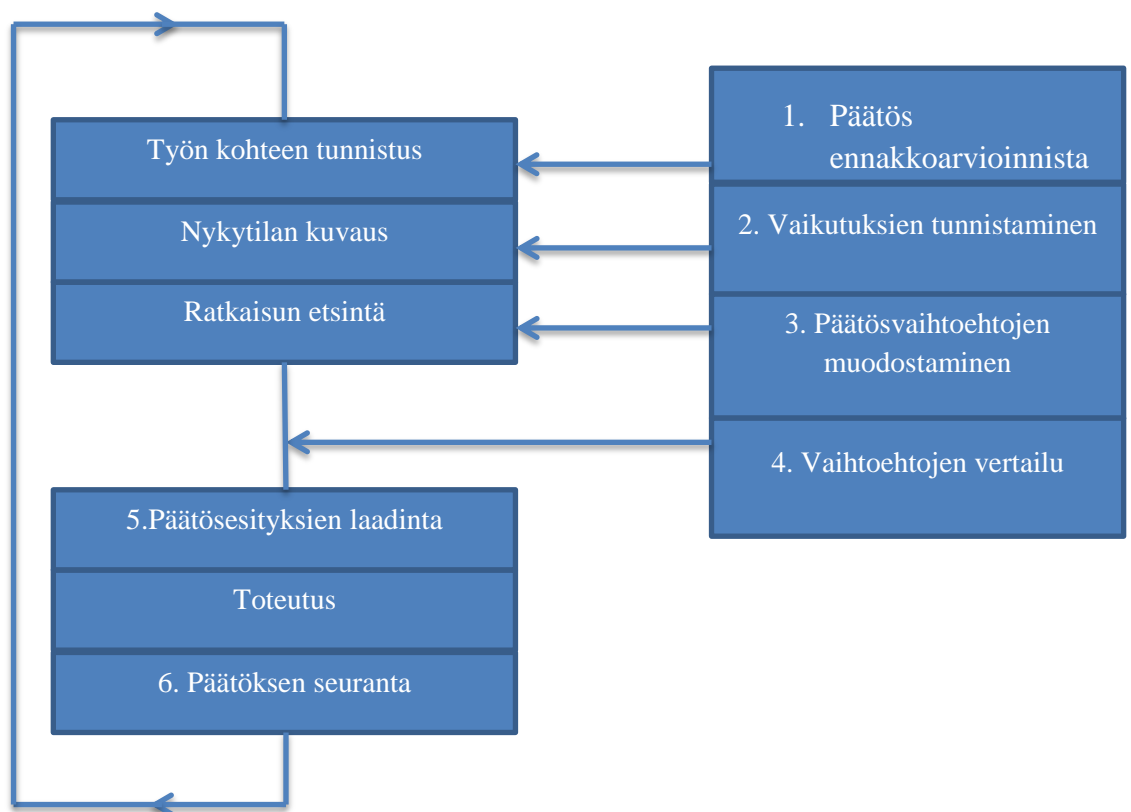
Ennaltaehkäisevien hyvinvointipalvelujen näkökulmasta vaikutusten arviointi ei ole aina helppoa, sillä kaikkien ennaltaehkäisevien palvelujen osalta vaikutukset eivät ole mitattavia tai kuten hyvinvoinnin käsitelmäärityksessä totesin, ovat hyvinvoinnin kokemukset sekä liikunnan vaikutukset aina yksilöllisiä, jolloin niitä tulee tarkastella aina yksilöllisistä lähtökohdista. Mutta päätöksenteon

tueksi on välttämätöntä löytää tietoa, jonka perusteella päätökset voidaan tehdä rationaalisin perustein. Tutkimusta tehdään sekä valtiollisella että kunnallisella tasolla. Merkittävä tekijä on kuitenkin kunnan kyky hyödyntää kerättyä tietoa ja siirtää se tietojohdantamiseen ja laajamittaiseen vaikutusten arviointiin.

*”Meillä on kunnat autonomisia tekemään mitä ne haluaa tietyn lainsäädännön puitteissa. Ja sitten valtio, mä käytän monesti sanaa suoltaa, kaikennäköisiä strategioita ja ohjaavia asiakirjoja ja näin, jotka ei oo sitten kuitenkaan ohjaavia. Sitten kun me tutkitaan että miten tää meidän täydellinen strategia on mennyt siellä kunnissa läpi, niin me saadaan tulokset että 5 % on lukenut sen kunnista. [-] Eli jos sä niputat, miten vaikeeta se ohjaaminen on sinne [valtionohjaus kuntiin], mut sitte toisaalta jos sen ajattelee sitten niin, niin jotenkin musta tuntuu että ne kunnat jotka on ymmärtänyt liikunnan osana hyvinvoinnin edistämistä, ni kyl ne lukee ne strategiat, ja kyl ne hakee niitä avustuksia ja kyl ne kehittää sitä toimintaa, että ei se nyt niinkään oo että se järjestelmä estäis tekemästä niitä asioita hyvin.”*

Edellinen lainaus haastattelusta kuvaa paitsi haastetta valtion ohjauksen ja resurssien allokoinnin välillä, myös kunnallisen liikuntapolitiikan johtamisen tilaa. On kuntia, jotka ovat tiedostaneet liikunnan osana hyvinvoinnin edistämistyötä, mutta on myös kuntia, joilla ei ole resursseja tai kiinnostuneita toimijoita vastaamaan liikuntapolitiittisen valmistelutyön tietoperustaisen johtamisen tarpeeseen. Niin kauan kuin liikuntapolitiittiset päätökset nojaavat muuhun kuin kerättyyn tietoon, eivät liikkumattomuuden tuottamat kustannukset realisoidu kokonaiskuvana päättäjille. Valmistelutyön tueksi on välttämätöntä kerätä tutkimustietoa. Kuntalaisten mielipiteen huomioonottaminen on tärkeää paikallisessa päätöksenteossa. Tietoa voivat tuottaa kunnan organisaation ulkopuoliset toimijat tai vaihtoehtoisesti kunnan oma organisaatio. Tärkeää on, että tiedon kerääminen on koordinoitua.

Liikunnan osalta tehtyjen nollapäätösten vaikuttavuus kuuluu olennaisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen muuttujakenttään. Liikuntapoliittisissa päätöksissä tulee ottaa myös huomioon poikkihallinnollinen osaaminen vaikuttavuusarvioinnin tueksi. Kuntaliiton Vaikutusten ennakoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa -ohjeistuksessa muistutetaan, että vähimmillään eri hallinnonalojen välinen vuorovaikutus voi olla lausunnonantamista, mutta parhaimmillaan toimialat ja yksiköt voivat tehdä yhteistyötä ja konsultoida poikkihallinnollisesti vaikutuksien arviointia. Tällainen poikkihallinnollinen yhteistyö edellyttää hallintojärjestelmältä rakenteita, jotka ohjaavat esimerkiksi yhteyshenkilöiden muodossa poikkihallinnollista toimintaa.



Kuva 17. Ennakoarvioinnin vaiheet ja arvioinnin liittyminen kunnalliseen päätöksentekoprosessiin (Sunquist & Oulasvirta 2011,18.)

Hyvinkään kaupunki on myös selvittänyt hyötyliikunnan osalta pyöräilyn ja kävelyn vaikuttavuutta HEAT- arviointimenetelmän avulla. Maailman terveysjärjestö (WHO) on kehittänyt arviointimenetelmän, jolla voidaan arvioida kävelyn tai pyöräilyn kuolleisuutta vähentävä vaikutus.( Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö LIKES 2013.) Hyvinkäällä vuonna 2008 14 prosenttia syksyn arkipäivinä tehdyistä matkoista tehtiin pyöräillen ja 24 prosenttia kävellen.



Taulukossa 4. lihavoiduilla merkityistä suoritteista on vähennetty lyhyet ja hitaat matkat. Taulukkoa lukiossa on hyvä huomioida, että hitaiden ja lyhyiden matkojen vähennyskerroin riippuu liikkumistutkimuksen tekotavasta ja kaupungin eri tarkoitukseen tehtyjen matkojen jakaumasta.

Taulukko 4. Kävelyn ja pyöräilyn terveyshyödyt (Hyvinkään kaupunki 10.9.2014.)

<b>Kaupunki</b>	<b>Pyöräilysuorite vuodessa (20-64 -vuotiaat), suoritteesta vähennetty lyhyiden ja hitaiden matkojen osuus 20-25 %</b>	<b>Kävelysuorite vuodessa (20-74 -vuotiaat), suoritteesta vähennetty lyhyiden ja hitaiden matkojen osuus 15-20 %</b>
Hyvinkää	263 km/v	420 km/v
Helsinki	203 km/v	
Espoo	151 km/v	
Tampere	160 km/v	320 km/v
Kokkola	248 km/v	
Valtakunnallinen keskiarvo	206 km/v	332 km/v

Hyvinkään osalta pyöräilyn terveysvaikutusten taloudellinen arvo on 9,6 milj. € vuodessa (2014 hinnoin) ja kävelyn osalta 35,6 milj. € vuodessa (2014 hinnoin). Terveyshyödyt arvioitiin HEAT (Health Economic Assessment Tool) työkalulla.

Tietojohtamisen avulla on mahdollista todentaa ennalta ehkäisevien hyvinvointipalvelujen järjestämisestä saatavia hyötyjä. Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyön näkökulmasta työkalut, kuten HEAT, mahdollistavat ennalta ehkäisevien palvelujen kokonaisvaltaisemman tarkastelun.

Vaikutusarvioinnin työkaluja tulisi hyödyntää monipuolisesti päätöksenteon valmistelussa, jolloin päättäjille on mahdollista todentaa liikunta resursoinneilla saavutettavia hyötyjä. On kuitenkin olennaista muistaa liikuntasektorin uudelleen määrittelyn merkitys. Julkinen liikunta- ja urheilusektori on erittäin monitahoinen ja sen sisällä myös tavoitteet eivät aina kohtaa. Liikkumattomuus ongelmana ei ole ainoastaan liikuntasektorin haaste, sillä arjen kokonaisrastitus ei ole riittävää nykypäivän ihmisillä. Tähän ei liikuntasektori kykene vastaamaan nykyisillä työkaluilla, vaan tarvitaan poikkihallinnollista yhteistyötä.

Taulukko 5. Kävelyn kasvusta saavutettavien terveyshyötyjen taloudellinen arvo Hyvinkäällä (Kävelyn ja pyöräilyn terveyshyödyt 10.9.2014).

<b>Kulkumuoto- osuuden kasvu- prosentti</b>	<b>Vuosittain säästettyjen kuolemien määrä</b>	<b>Keskimääräisen vuosihyödyn nykyarvo</b>	<b>Koko laskentajakson hyötyjen nykyarvo yhteensä</b>
<b>10 %</b>	1,57	<b>0,99 milj. €</b>	20,68 milj. €
<b>20 %</b>	2,99	<b>1,88 milj. €</b>	39,42 milj. €
<b>30 %</b>	4,52	<b>2,84 milj. €</b>	59,61 milj. €
<b>40 %</b>	5,91	<b>3,71 milj. €</b>	77,91 milj. €

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on etsitty vastauksia paikallisen julkisen sektorin organisaation kykyyn vastata liikkumattomuuteen poikkihallinnollisena ongelmana. Lisää ulottuvuutta tutkimukseen haettiin myös tarkastelemalla kaupungin ja kolmannen sektorin välistä yhteistyötä. Haastatteluaineiston perusteella suomalaisten kuntien ja kaupunkien tarjoamat liikuntapalvelut eivät sellaisenaan kykene yksin ratkaisemaan nyky-yhteiskunnan liikkumattomuuden ongelmaa. Yhteiskunnan liikkumattomuuteen johtaneet syyt eivät liity liikuntasektorin ongelmiin, vaan muutoksen taustalla on kokonaisvaltainen elämäntapojen muutos, johon on vaikuttanut useat samanaikaiset kehityssuuntaukset.

Liikkumattomuus on julkiselle sektorille ongelma, joka tuottaa merkittäviä kustannuksia sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeen lisääntyessä. Kunnan rooli korostuu liikkumattomuuden ennaltaehkäisyssä ennen kaikkea kustannuksien maksajana. Hyvinvointivaltion rahoituksen näkökulmasta on poliittisesti helppo ratkaisu leikata kustannuksia niistä menoista, joiden laskennallista hyvinvointivaikutuksen suhdetta on vaikea osoittaa. Palveluinvestoiminen ennaltaehkäisevään hyvinvointityöhön on poliittisesti haastavaa, sillä kausaalisuhdetta ennaltaehkäisevän työn ja sosiaali- ja terveyspalvelujen käyttötarpeen vähenemisen välillä on vaikeaa todistaa numeerisesti.

Tutkimushaastatteluissa nousi vahvasti esiin, että Hyvinkään kaupungissa tiedostetaan kyseinen ongelma ja liikkumattomuus on tunnistettu myös poliittisen päätöksenteon asiakirjoissa haasteena. Liikkumattomuuteen vaikuttavat tekijät ovat kuitenkin epäselviä. Liikuntaa ja liikkumattomuutta ei käsitteinä ymmärretä samanlaisessa merkityksessä, mitä kansalaisten fyysisen aktiivisuuden kokonaisvaltainen lisääntyminen edellyttäisi. Puhuttaessa liikkumattomuudesta, haastateltavat puhuvat liikuntapalveluista, kun muutos pitäisi tapahtua ihmisten arjessa. Tämä haaste näkyy poikkihallinnollisen yhteistyön vaatimuksena. Jotta kansalaisten fyysisen aktiivisuuden tottumuksia voidaan muuttaa kokonaisvaltaisesti, tarvitaan kunnan sisällä monitahoista yhteistyötä.

Haasteena on vastuunkantajan rooli. Kykeneekö mikään toimiala tarttumaan haasteeseen, kun vastuu on jakautunut kaikille? Hyvinkään kaupungin tapaustutkimuksen osalta merkittävään rooliin nousi kaupungin liikennesuunnitteluyksikön merkitys. Kaupungin tarjoamat liikuntapalvelut ovat tavalla tai toisella sidoksissa nykyisten liikuntapalvelujen järjestämistapaan. Liikennesuunnitteluyksikkö on ottanut vastuulleen omalla toimialallaan liikunnan mahdollistamisen väyläsuunnittelussa. He ovat toteuttaneet hankkeiden muodossa vaikuttavuusanalyysitutkimuksia hyvinkääläisten kävelyn ja pyöräilyn hyötyvaikutuksista. Hankkeiden kautta myös

liikennesuunnitteluyksikön rooli poikkihallinnollisen yhteistyön koordinaattorina on korostunut, joka on edistänyt kaupungissa intoa kehittämiseen ja innovointiin liikkumattomuuden osalta. Vuorovaikutus teknisen palveluyksikön ja Teknisen toimen välillä on myös mahdollistanut liikkumattomuuden huomioimisen kaupunkirakenteiden suunnittelussa.

Kolmannen sektorin rooli nykyisen urheilu- ja liikuntasektorin palvelujen järjestämisessä on Suomessa merkittävä. Kolmannelle sektorille on luonteenomaista toimijoiden vapaaehtoisuuteen ja yhteisön omiin intresseihin perustuva toiminta. Nykyisessä muodossaan paikalliset urheiluseurat ovat muodostuneet tarjoamaan tietylle lajille tai harrastajaryhmälle liikuntatoimintaa, joka ei varsinaisesti ole keskittynyt lisäämään kansalaisten fyysistä aktiivisuutta. Kokonaisvaltaisesti tarkasteltuna vapaa-ajan liikunta on lisääntynyt ja arkiliikunnan määrä vähentynyt. Tämä kehityssuunta on johtanut siihen, että liikuntaseurat tarjoavat jäsenilleen palveluja, jotka on rakennettu pitkälti liikunnasta kiinnostuneille ihmisille. Arkiliikunnan lisääminen ei tällä hetkellä aineiston perusteella vaikuta olevan paikallisten urheiluseurojen keskeinen tavoite.

Ennaltaehkäisevä hyvinvointityö liikkumattomuuden osalta edellyttää paikallista yhteisöllisyyttä, jota ei voi täysin ulkoistaa kansalaisyhteiskunnalta julkisen hallinnon vastuulle. Suomalainen kansalaisyhteiskunta kolmannen sektorin toimijoihin on yksi mahdollisuus lisätä yksilön ja yhteisön osallisuutta kokonaisvaltaisen hyvinvointijärjestelmän kehittämisessä. Kolmannen sektorin toimijakenttä on kuitenkin monin osin liian hajanainen. Sen tavoitteet ja tehtäväkuvat ovat nivoutuneet liian päällekkäiseksi, jotta se kykenisi toimimaan liikkumattomuutta ehkäisevien toimenpiteiden edistämiseksi kansallisella tai edes paikallisella tasolla.

Kolmannen sektorin merkitys kuntalaisten liikuttajana Hyvinkään kaupungissa on suuri, mutta liikkumattomuuden ongelman kattavamman huomioimisen tueksi tarvitaan verkostohallinnan ja johtamisen työkaluja, joita Hyvinkään kaupunki jo osittain hyödyntääkin toiminnassaan kuulemalla urheiluseuroja. Verkostoyhteistyön hallinnassa ja ennaltaehkäisevässä kehittämistyössä kunnan rooli voi parhaimmillaan olla yhteistyötä tukeva ja eteenpäin kuljettava voima, jota hyödyntämällä kolmannen sektorin voimavarat on mahdollista kohdentaa paremmin hyvinvointityötä toteuttavaan toimintaan.

Liikuntatoiminnan johtaminen kunnassa edellyttää vahvaa vastuunkantoa, mikäli kunta haluaa vastata liikkumattomuuden haasteeseen. Johtajuus edellyttää poikkihallinnollista ja toimijasektorit ylittävää verkostoyhteistyötä. Toimiva yhteistyö taas edellyttää toimijoiden välistä avoimuutta ja luottamusta. Lisäksi tarvitaan motivoituneita toimijoita, jotka toimivat omassa yksikössään muutoksen liikkeellepanijoina. Innostus kehittämistyöhön ja uudet ajattelumallit luovat pohjan

ennaltaehkäisevälle hyvinvointityölle niin Hyvinkään kaupungissa kuin muissakin suomalaisissa kunnissa.

## LÄHTEET

Ahonen, A. & Suomi, K. 2013. Hyvinkään liikuntasuunnitelma vuosille 2012–2013.

Liikuntatieteellinen tiedekunta. Jyväskylän yliopisto.

Allardt, E. 1976. Hyvinvoinnin ulottuvuuksia. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiön laakapaino.

Anttonen, A. & Sipilä, J. 2000. Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.

ASKEL HYVÄÄN LIIKKUMISEEN- liikkumisen ohjauksen kehittäminen Hyvinkäällä.

Hyvinkään kaupunki. Koontimuistio 23.6.2011.

Borodulin, K., Jousilahti, P. 2012. Liikunta vapaa-ajalla, työssä ja työmatkalla 1972-2012.

Tutkimuksesta tiiviisti 5, marraskuu 2012. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, Helsinki.

Borodulin, K. 1998. Oulun kaupungin liikuntamenojen kohdentuminen vuonna 1996.

Liikuntasuunnittelun- ja hallinnon pro gradu- tutkielma. Liikunnan sosiaalitieteiden laitos.

Jyväskylän yliopisto.

Bovaird, T. & Löffler, E. 2003. Public Management and Governance. London: Routledge.

Bovaird, T. & Löffler, E. 2002. Moving from excellence models of local service delivery to benchmarking of 'good local governance'. Artikkelin lehdessä International Review of Administrative Sciences. Vol 68, No.1, 9-24.

Burt, R.S. 1995. Structural holes: the social structure of competition. USA: Harvard University Press

Castells, M. 2009. The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture. Volume I. Wiley-Blackwell

Dehko Kansallinen diabetesohjelma. Jarvala, T., Raitanen, J. & Rissanen, P. Diabeteksen kustannukset Suomessa 1998-2007. <http://www.diabetes.fi/files/1264/Kustannusraportti.pdf> (Viitattu 12.8.2014)

European Commission. 2010. Sport and Physical Activity. Special Eurobarometer 334 / Wave 72.3 – TNS Opinion & Social. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_334\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_334_en.pdf) (Viitattu 25.8.2014)

Hall, P., Kettunen, P., Löfgren, K. & Ringholm, T. 2009. Is there a Nordic Approach to Questions of Democracy in Studies of Network Governance? Local Government Studies 35, 2009, 515-538

Hallituksen esitys Eduskunnalle liikuntalaiksi ja laiksi alueiden kehittämisestä ja rakennerahastotoiminnan hallinnoinnista annetun lain 17§:n 9 kohdan kumoamisesta.

[http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Liikunta/liikuntapolitiikka/vireilla\\_liikunta/liikuntalaki/Liitteet/HELiinkuntalaki\\_20140331a\\_.pdf](http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Liikunta/liikuntapolitiikka/vireilla_liikunta/liikuntalaki/Liitteet/HELiinkuntalaki_20140331a_.pdf) (Viitattu 12.8.2014)

Hannus, A., Hallberg, P. & E. Niemi, A.. 2009. Kuntalaki. Juva: WS Bookwell Oy.

Harju, A. 2005. Yhteisellä asialla. Kansalaistoiminta ja sen haasteet. Kansanavalistusseura: Vantaa.

Harju, A. 2007. Aarre loistamaan. Teoksessa: Kansalaistoimintaan kätketty aarre. Espoo: Painotalo Casper.

Harju, A.2000. Uusi työ – projekti työllistämisen tutkimus- ja kehittämishankkeena. Teos: Kohti uutta työtä. Uusi työ- kansalaisjärjestöjen yhteinen työllisyysprojekti. Toim. Aaro Harju ja Kristiina Backberg- Edwards. Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssin, Suomen Liikunta ja Urheilun sekä Sosiaali- ja terveysturvan keskusliiton Uusi työ –projekti. Helsinki.

Heikkala, J. 2000. Liikunnan järjestökentän muutokset ja toimintaympäristö. Teoksessa: Itkonen,H. Heikkala,J. Imanen, K. & Koski,P. Liikunnan kansalaistoiminta – muutokset merkitykset ja reunaehdot. Liikuntatieteellisen Seuran julkaisu nro 152.

Heikkala, J.1998. Ajolähtö turvattomiin kotipesiin. Liikunnan järjestökentän muutos 1990-luvun Suomessa. Väitöskirja, Tampereen yliopisto, politiikan tutkimuksen laitos.

Heikilä, M. & Kautto, M. 2002. ”Sosiaalinen raportointi ja muuttuva hyvinvoinnin käsite”. Teosessa Heikilä, M.& Kautto, M. (toim.): Suomalaisten hyvinvointi 2002. Helsinki: Stakes. 18–29.

Helander, V.2004. Paikallisyhdistykset kunta-areenalla. KuntaSuomi 2004- tutkimuksia nro 164. Acta- julkaisusarja nro 164. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Helander, Voitto. 1998. Kolmas sektori. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy.

Heuru, K., Mennola, E. & Ryytänen, A. 2011. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.

Helander, V. & Pikkala, S. 1999. Kunnat ja järjestöt. KuntaSuomi 2004- tutkimuksia nro 116. Acta- julkaisusarja nro 116. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Hellsten, K. 1993. Vaivaishoidosta hyvinvointivaltion kriisiin. Hyvinvointivaltiokehitys ja sosiaaliturvajärjestelmän muotoutuminen Suomessa. Sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia 2/1993. Helsingin yliopisto.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2011. Teemahaastattelu. Tallinna: Raamatutrukikoda.

Hirsjärvi, S., Remes, P., Sajavaara, P. 2009. Tutki ja kirjoita. Hämeenlinna: Kariston Kirjapaino Oy.

Husu, P., Tokola, K., Suni, J., Luoto R., Sievänen, H., Mäki-Opas, T., Vasankari, T. & Kaikkonen, R. Istuminen ja terveystiliikuntasuositusten toteutuminen suomalaisilla aikuisilla vuonna 2013 ATH-tutkimuksen tuloksia. Helsinki: Terveystien ja hyvinvoinnin laitos, 2014. Tutkimuksesta tiiviisti 5, 2014.

Huhtanen, P. & Tuomivaara, S. 2010. Tilaten ja tuottaen – kuntapalvelujen toimintatapauudistus. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy.

Hyvinkään kaupunki. Hyvinkää info 2014. Hyvinkään kaupungin viralliset internetsivut. [http://hyvinkaa.fi/fi/Hallinto-ja-kaupunkitieto/Hyvinkaa-info/#.VAk07v1\\_tS3](http://hyvinkaa.fi/fi/Hallinto-ja-kaupunkitieto/Hyvinkaa-info/#.VAk07v1_tS3) (Viitattu 5.9.2014)

Hyvinkään kaupungin kulttuuri- ja vapaa-aikalautakunta pöytäkirja 29.8.2013/72§. Dnro 753/2013 (02.012)

Hyvinkään kaupungin palveluverkkosuunnitelmaluonnos 2015-2025. <http://hyvinkaa.fi/Tiedostot/Sivistystoimi/Palveluverkkosuunnitelma%202015-2025%20-%20vaihtoehtojen%20kuvaus.pdf> (Viitattu 5.9.2014.)

Hämäläinen, P., Juntunen, R., Pahtaja, V., Kuronen, M., Taimisto, S., Takala, M. & Virolainen, N. 2009. Kouvolan hyvinvointiraitit. Hyvinvoinnin ja liikunnan huomioiminen lähiliikuntaympäristöjen suunnittelussa. [http://www.carousel.fi/Kouvolan\\_hyvinvointiraitit.pdf](http://www.carousel.fi/Kouvolan_hyvinvointiraitit.pdf) (Viitattu 22.5.2014)

Hämäläinen, Timo J. & Heiskanen, Risto. 2004. Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky. Helsinki: Edita Prima Oy.

Ilmapuntari 2009. Kansalaismielipide ja kunnat. Kunnallisalan kehittämissäätiö. Polemia- sarjan julkaisu nro 73. Helsinki: Kunnallisalan kehittämissäätiö.



Inglehart, R., Foa, R., Peterson, C. & Welzel, C. 2008. Hedonomics: Bridging Decision Research With Happiness Research. Perspectives on Psychological Science May 2008 3: 224–243

Jalava, U., Palonen, T., Keskinen, S., & Kontkanen, L. 1999. Osaaminen yrityksessä. Turun yliopiston täydennyskoulutuskeskus: Pinosalama Oy.

Jokinen, L. & Piispanen, T. 2008. Verkostotyöstä vauhtia soveltavaan liikuntaan. Teoksessa Hölsömäki 2008. Yhdessä liikkeelle. Helsinki: Edita Prima Oy.

Julkunen, R. 2006. Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus. Vaajakoski: Gummerus Kirjapaino Oy.

Kanaoja, A., Niiranen, V. & Jokiranta, H. 2008. Kunnallinen Sosiaalipolitiikka. Juva: WS Bookwell Oy.

Kettunen, P. 1999. Vaihtoehtoisen palvelutuotannon arviointia. Teoksessa (toim.) Valanta, J. : Yhteisvoimin tulevaisuuteen – Kuntien muuttuvat toimintatavat. Suomen Kuntaliitto: Kuntaliiton painatuskeskus.

Klavus, J. 2010. Suomalaisten terveys, hyvinvointipalvelujen käyttö ja kokemukset palveluista. Teoksessa: Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Yliopistopaino.

Kinnunen, P. & Laitinen, R. (toim.) 1999. Näkymätön kolmas sektori. Helsinki: Hakapaino Oy.

Kolmas Lähde. <http://www.kolmaslahde.fi/kolmaslahde> (Viitattu 17.1.2014)

Koivisto, N., Lehtikainen, K., Pasanen-Willberg, R., Ruusuvirta, M., Saukkonen, P., Tolvanen, P. & Veikkolainen, A. 2010. Kolmannella lähteellä. Hyvinvointipalveluja kulttuurin, liikunnan ja nuorisotyön aloilta. Art-Print Oy.

Kokkonen, J. 2013. Liikuntaa hyvinvointivaltiossa. Suomalaisen liikuntakulttuurin lähihistoria. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.

Kolu, P., Luoto, R. & Vasankari, T. 2014. Liikkumattomuus ja terveydenhuollon kustannukset. Suomen lääkärilehti 2014/12 vsk 69

Korkman, S. 2011. Onko hyvinvointivaltiota tulevaisuutta? Helsinki: Yliopistopaino.

Korkman, S. & Lassila, J. & Määtänen, N. & Valkonen, T. 2007. Hyvinvointivaltion rahoitus – Riittävätkö rahat, kuka maksaa? Helsinki: Yliopistopaino.

Kuusela, K. 2008. Soveltava liikunta muuttuvissa kunnissa. Teoksessa Yhdessä liikkeelle. 2008. Helsinki: Edita Prima Oy.

Kärkkäinen, H. 2011. 18.4.2011. Taloussanomat. <http://www.taloussanomat.fi/tyo-ja-koulutus/2011/04/18/nuori-putoaa-putkesta-lasku-12-miljoonaa/20115003/139> Viitattu 14.2.2014.

Kävelyn ja pyöräilyn terveyshyödyt. Hyvinkään kaupunki. 10.9.2014. Dia-esitys.

Lehtonen, Kati. 2014. Onks yhteistä todellisuutta? Liikuntajärjestöjen rakenneuudistus 2009-2012. LIKES-tutkimuskeskus. Liikunnan ja kansanterveyden julkaisuja 283. Jyväskylä.

Liikennevirasto.2012. Henkilöliikennetutkimus 2010–2011. Suomalaisten liikkuminen. Kuopio: Kopijyvä Oy.

Likes Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö, Lasten ja nuorten elämäntavan tutkimusyksikkö LINET. 2013. Liikunnan kansalaistoiminnan tietopohja – liikunnan harrastaminen ja vapaaehtoistyö urheiluseuroissa. Jyväskylä.

Liikunnan ja kansanterveyden edistämissäätiö LIKES. 2013. Kävelyn ja pyöräilyn terveysvaikutusten taloudellinen arviointi.Menetelmät ja käyttäjän opas. Liikenne infrastruktuurin ja –toimenpiteiden taloudellinen arviointi. [http://www.suomimies.fi/filebank/1290-heat\\_raportti\\_netiversio.pdf](http://www.suomimies.fi/filebank/1290-heat_raportti_netiversio.pdf) Viitattu 17.9.2014.

Lonkkamurtuma (online). Käypä hoito -suositus. 2014. Suomalainen Lääkäriseura Duodecimin ja Suomen Kardiologisen Seuran asettama työryhmä. Helsinki: Suomalainen Lääkäriseura Duodecim, 2014 (viitattu 10.7.2014). Saatavilla Internetissä: [www.kaypahoito.fi](http://www.kaypahoito.fi)

Luona-Hemilinen, R. & Samstén, R. 2004. Liikkeelle. Opas paikallistason liikuntatoiminnan järjestämiseen. Helsinki: Edita Prima Oy.

Lämsä, J. 2012. Urheiluliikkeestä liikuntakonserniksi. Teoksessa Jarmo Mäkinen (toim.) Liikuntajärjestöjen toimialaselvitys. Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2012:6.

Löfgren, Karl & Ringholm, Torin. 2009. New Network Modes of Nordic Local Governance. Local Government Studies Vol. 35, No. 5, 505–514, November 2009

Miles, M.B & Huberman A, M. 1994. Qualitative data analysis (2.painos) California: Sage.

Myllyniemi, S. 2009. Aika vapaalla. Nuorten vapaa-aikatutkimus 2009. Helsinki: Yliopistopaino Oy.

- Myllyniemi, S & Berg, P. Nuoria liikkeellä! Nuorten vapaa-aikatutkimus 2013. Kopijyvä.
- Mäki-Lohiluoma, K. P., Pesonen, T. 1992. Mikä kuntaa liikuttaa? – tutkimus kuntien liikuntatoimen hallinnosta ja järjestöyhteistyöstä. Helsinki: Kaupunkien talon painatuskeskus.
- Möttönen, S. & Niemelä, J. 2005. Kunta ja kolmas sektori. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.
- Möttönen, S. 1997. Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Acta –julkaisusarja 86/1997. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Niiranen, V., Stenvall, J. & Lumijärvi, I. 2005. Kuntapalvelujen tuloksellisuuden arviointi. Tasapainotettu mittaristo kunnallisissa organisaatioissa. Keuruu: Otavan kirjapaino Oy.
- Muuri, A. & Menderbacka, K. 2010. Hyvinvointivaltion kannatusperusta. Teoksessa: Suomalaisten hyvinvointi 2010. Helsinki: Yliopistopaino.
- Nupponen, H., Halme T., Parkkisenniemi, S., Pehkonen, M. & Tammelin, T. 2010. LAPS SUOMEN –tutkimus 3-12-vuotiaiden lasten liikunta-aktiivisuus. Yhteenveto vuosien 2001- 2003 menetelmistä ja tuloksista. Jyväskylä: Paino Kopi-Jyvä Oy.
- Nupponen, R. Liikunta ja koettu hyvinvointi. Teoksessa Fogelholm, Mikael, Vuori & Vasankari, Tommi. Terveysliikunta. 2011. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Nissinen, K. 2012. Sisäliikuntatilojen laatuluokitus ja elinkaarikustannusten arviointi. Tampere: Tammerprint Oy.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö 2014. Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. Tausta-aineisto varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tueksi. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12.  
<http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2014/liitteet/tr12.pdf?lang=fi> viitattu 1.9.2014.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2013. Tiedote Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala valtion vuoden 2013 talousarvioesityksessä. 16.9.2013. [www.valtioneuvosto.fi](http://www.valtioneuvosto.fi) viitattu 10.7.2014.
- Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2012. Liikuntatoimi tilastojen valossa. Perustilastot vuodelta 2010.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:  
20. <http://www.minedu.fi/export/sites/default/OPM/Julkaisut/2012/liitteet/OKM20.pdf?lang=fi> (Viitattu 30.10.2013)

Opetus- ja kulttuuriministeriö. 2012. Tiedote Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala valtion vuoden 2013 talousarvioesityksessä. 17.9.2012. [www.valtioneuvosto.fi](http://www.valtioneuvosto.fi) viitattu 10.7.2014.

Opetus- ja kulttuuriministeriö.2011. Hakuohje liikuntapoliittisen päätöksenteon tueksi toteutettaville tutkimus- ja selvityshankkeille. Moniste.

Opetus- ja kulttuuriministeriö.2011: 6. Terveyttä edistävä liikunta kunnissa. Perusraportti 2010. Kopijyvä Oy.

Opetusministeriö ja Nuori Suomi.2008. Fyysisen aktiivisuuden suositus kouluikäisille 7-18-vuotiaille. ISBN (PFD) 978-952-9889-83-9. (Viitattu 22.5.2014)

<http://www.sport.fi/system/resources/W1siZiIsIjIwMTMvMTEvMTUvMTJfMjFfMzhfNjVfRn15c2lzZW5fYWt0aW12aXN1dWRl9zdW9zaXR1cy5wZGYiXV0/Fyysisen%20aktiivisuuden%20suositus.pdf>

Osborne, Stephen P. 2006. The New Public Governance?', Public Management Review, 8: 3, 377 — 387

Pakama, M. 1995. Liikunnan kuntakohtaiset perustelut. Helsinki: Kuntaliiton painatuskeskus.

Pehkonen-Elmi, T. 2012. Työmatkapyöräilyn esteet, kannustimet ja taloudelliset hyödyt. Kuopion kaupunki hyvinvoinnin edistämisen palvelualue. <http://www.tervekuopio.fi> Viitattu 10.7.2014.

Perusturvan strategia 2010-2017. Hyvinkään kaupunki.2009.  
<http://hyvinkaa.fi/Tiedostot/Perusturva/Strategia.pdf> Viitattu 17.9.2014

Pierre, J. & Peters, B.G.2000. Governance, Politics and the State. Political Analysis Series, Hampshire: Macmillan Press.

Porter, L.W. & Miles, R.P. Motivation and management. In J.W. Mc Guire (Ed.), Contemporary management: Issues and viewpoints. Eaglewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1974, 545-570.

Puroaho, K., Borodulin, K., Koskenranta, H., Vuori, S., Matilainen, P. & Viitamäki, S. 1999. Kunnallisen liikuntabudjetoinnin edunsaajat ja häviäjät.. Helsinki: Suomen Kuntaliiton painatuskeskus.

Puroaho, K. & Matilainen, P. 1994. Liikuntaseurantatoiminnan talous 1990-luvun taitteessa. Liikuntarakentamisen tutkimuskeskuksen julkaisu no 2/1994. ISDN 951-34-0253-3 ISSN 0788-0235. Jyväskylän yliopisto, Jyväskylä

- Raisio, H. & Vartiainen, P. 2011. Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen. Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Rajala, T., Tammi, J. & Mekli, P. 2008. Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Rhodes, R.A.W. 1997. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press.
- Rhodes, R.A.W. 1996. The New Governance: Governing Without Government. Artikkelilehdessä Political Studies, 44 (4), pp. 652-667.
- Robson, C. 2002. Real world research. Blackwell Publishing.
- Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J. 2010. Tapaus ja tutkimus = Tapaustutkimus? Teoksessa: Aaltola, J. & Valli, R. 2010. Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodien valinta ja aineistonkeruu: virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. Juva: WS Bookwell Oy.
- Saari, J. & Taipale, S. 2013. Sosiaalipolitiikka ja hyvinvointivaltio. Teoksessa: Hyvinvointivaltion moderneja klassikoita. Tampere: Juvenes Print Oy.
- Sipponen, K. Kansalainen – isäntä vai renki? 2000. Vantaa: Tummavuoren kirjapaino Oy.
- Sivistystoimen strategia 2010-2017. Hyvinkään kaupunki. 2009. [http://hyvinkaa.fi/fi/Hallinto-ja-kaupunkitieto/Toimialat/Sivistystoimi/#.VBmGvvl\\_tS0](http://hyvinkaa.fi/fi/Hallinto-ja-kaupunkitieto/Toimialat/Sivistystoimi/#.VBmGvvl_tS0) Viitattu 17.9.2014.
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2007. Theories of Democratic Network Governance. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2013:10. Muutosta liikkeellä! Valtakunnalliset yhteiset linjaukset terveyttä ja hyvinvointia edistävään liikuntaan 2020. Tampere: Juvenes Print – Suomen Yliopistopaino Oy.
- Sosiaali- ja terveysministeriö 2013:3. Suositukset liikunnan edistämiseksi kunnissa. Esite. Helsinki: Yliopistopaino. [http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=1087418&name=DLFE-11817.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=1087418&name=DLFE-11817.pdf) viitattu 1.9.2014.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 19.8.2011. Suurruhtinaskunnasta hyvinvointiyhteiskuntaan <http://www.stm.fi/stm/historia> (Viitattu 13.2.2014)

Stocker, Gerry.2011. Was Local Governance such a good idea? A Global comparative perspective, Public Administration Vol. 89, No.1.

Sunqvist, S. & Oulasvirta, L. (toim.). 2011. Vaikutusten ennakkoarviointi kunnallisessa päätöksenteossa. Suomen Kuntaliitto. Staroffset Oy.

Suomen Kuntaliitto. 2011. Sivistyksen suunta 2020 – Suomen Kuntaliiton sivistyspoliittinen ohjelma. Helsinki: Savion Kirjapaino Oy.

Suomen virallinen tilasto (SVT): Vapaa-aikatutkimus [verkojulkaisu].

2002. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 11.8.2014].

Saantitapa: [http://www.stat.fi/til/vpa/2002/vpa\\_2002\\_2005-01-26\\_tie\\_001.html](http://www.stat.fi/til/vpa/2002/vpa_2002_2005-01-26_tie_001.html)

Taylor-Gooby, Peter.2001. Sustaining welfare in hard times: Who will foot the bill? Journal of European Social Policy 11 (2), 133-147. <http://esp.sagepub.com/cgi/content/abstract/11/2/133> (Viitattu 23.7.2014)

Tilastokeskus. 2014. Kaupunkien ja kuntien lukumäärät 1917–2013. Kuntaliiton sivuilla:

<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx> (Viitattu 13.8.2014)

Valtioneuvosto. 2014. Pääministeri Alexander Stubbin hallituksen ohjelma.

<http://valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/pdf-stubb/fi.pdf> (Viitattu 23.7.2014)

Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2014: 2. Toimittanut: Finni, Jarkko, Humisto, Pia, Karvinen, Jukka & Lahti, Riikka. 2014. Mikä maksaa? ISSN 2242-4571

[file:///C:/Users/Saana/Desktop/GRADU/L%C3%A4hteet/www\\_Sosioekonominen\\_taista\\_ja\\_lasten\\_liikunta\\_2103.pdf](file:///C:/Users/Saana/Desktop/GRADU/L%C3%A4hteet/www_Sosioekonominen_taista_ja_lasten_liikunta_2103.pdf) (Viitattu 22.5.2014)

Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2013:8. Arviointi valtion liikuntatoimen määrärahojen kasvun tuloksista hallituskaudella 2007-2011.

[http://www.liikuntaneuvosto.fi/files/281/vln\\_arviointiraportti\\_lowres.pdf](http://www.liikuntaneuvosto.fi/files/281/vln_arviointiraportti_lowres.pdf) (Viitattu 12.8.2014)

Valtion liikuntaneuvoston julkaisuja 2013:7. Toimittanut: Hossain, Kalevi Suortti, Matias Kallio

Eurofacts Oy. Urheiluseurat kunniaan Liikunnan ja urheilun rahoituksen painopisteeksi perustaso – lapset ja nuoret. [http://www.liikuntaneuvosto.fi/files/287/Urheiluseurat\\_kunniaan\\_www.pdf](http://www.liikuntaneuvosto.fi/files/287/Urheiluseurat_kunniaan_www.pdf)

(Viitattu 1.7.2014)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.2007. Hyvinvointipalvelujen tuottavuus: Tuloksia opintien varrelta. Toimittanut: Kangasharju, Aki.

Valtiovarainvaliokunta VaVM 39/2012 vp – HE 95/2012 vp, HE 166/2012 vp. Valiokunnan mietintö,

Vuori, I. 2003. Lisää liikuntaa! Helsinki: Edita Prima Oy.

Välimäki, K. 2013. Kakkua jaettavaksi. Kunnallisalan kehittämissäätiön Polemia- sarjan julkaisu nro 89. Sastamala: Vammalan kirjapaino Oy.

Wenger, E. 1998. Communities of Practice. Learning, Meaning and Identity. Cambridge University press, Cambridge.

World Health Organization (WHO), Regional Office for Europe 2011. HEAT Health Economic Assessment TOol. Welcome to the WHO/Welcome Health Economic Assessment Tool (HEAT). <http://heatwalkingcycling.org>. Viitattu 10.7.2014.

World Health Organization (WHO). 2010. Global status report on non-communicable diseases 2010. Description of the global burden of NCDs, their risk factors and determinants. [http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240686458\\_eng.pdf?ua=1](http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240686458_eng.pdf?ua=1) (Viitattu 12.8.2014)

World Health Organization (WHO).2003. Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases. Report of a joint WHO/FAOexpert consultation. Geneva: World Health Organization. [http://whqlibdoc.who.int/trs/who\\_trs\\_916.pdf](http://whqlibdoc.who.int/trs/who_trs_916.pdf) (Viitattu 12.8.2014)